

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Incidencia de actores públicos e institucionalidad para la disminución del desempleo  
juvenil en Costa Rica,  
2014 al 2018

Seminario de Graduación para optar al grado de  
Licenciatura en Administración Pública

Sustentantes:

Espinoza Bermúdez Tatiana B12366

Fernández Barboza Katerina B02340

Téllez Delgado Juan Bosco B02080

San José, Costa Rica

2020

## Tabla de contenido

Índice de cuadros .....	v
Índice de figuras .....	vi
Carta de aprobación filológica .....	vii
Resumen .....	viii
Capítulo I. Aspectos introductorios .....	1
1.1. Esfuerzos nacionales en desempleo .....	3
1.2. Justificación .....	5
1.3. Planteamiento del problema .....	8
1.4. Objetivos .....	8
1.4.1. Objetivo general .....	8
1.4.2. Objetivos específicos .....	8
Capítulo II. Marco metodológico .....	9
2.1. Fase I: Exploración de la información disponible .....	10
2.1.1. Revisión metodológica .....	11
2.2 Fase II: Descripción y análisis .....	12
2.2.1. Mapeo de actores .....	12
2.2.2. Línea del tiempo .....	13
2.3. Fase III: Interpretación .....	13
2.4 Alcances y Limitaciones .....	14
Capítulo III. Marco teórico, referencial y legal .....	16
3.1. Marco teórico .....	16
3.2. Marco referencial .....	29
3.2.1. Institucionalidad: el sector social desde el ámbito nacional e internacional	30
3.2.2. Ámbito internacional .....	31

3.2.3. Ámbito nacional .....	33
3.2.4. Políticas y arena públicas .....	36
3.3. Marco legal .....	37
3.3.1. Consejo de la Persona Joven .....	38
3.3.2.1. Objetivos institucionales .....	38
3.3.2. Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTSS) .....	39
3.3.2.1. Funciones .....	40
3.3.3. Instituto Nacional de Aprendizaje.....	41
3.3.4. Ministerio de Educación Pública .....	43
Capítulo IV. Actores públicos .....	46
4.1. Mapeo / Análisis de actores .....	47
Capítulo V. Contexto de la estructura institucional costarricense.....	55
5.1. Normativa.....	55
5.2 Institucionalidad .....	61
5.3. Organizaciones estatales relacionadas al trabajo y su organización .....	67
Capítulo VI. Programas de empleo .....	72
6.1. Descripción de los programas.....	72
6.1.1. Programa Conjunto de Juventud, Empleo y Migración: una ventanilla única para el empleo juvenil .....	74
6.1.2. Programa Nacional de Empleo (Pronae) .....	76
6.1.3. Empléate.....	77
6.2. Principales hallazgos de la evaluación: programa Empléate .....	81
6.2.1. Hallazgos de diseño.....	81
6.2.2. Hallazgos de procesos.....	85
6.2.3. Hallazgo de resultados .....	88

6.2.3.1. Igualdad de acceso a Empléate .....	88
6.2.3.2. Mejora en empleabilidad de los participantes .....	88
6.2.3.3. Resultados no previstos en Empléate .....	90
6.2.3.4. Utilidad percibida del programa Empléate .....	91
Capítulo VII. Conclusiones y recomendaciones .....	93
7.1. Conclusiones .....	93
7.2. Recomendaciones .....	99
Bibliografía .....	105
Anexos 1. Cuadros comparativos de actores .....	126

## **Índice de cuadros**

Cuadro 1. Mapeo de actor.....	12
Cuadro 2. Resumen comparativo del Marco Legal: Rectores .....	45
Cuadro 3. Análisis de poder-interés de los actores involucrados a nivel internacional .	51
Cuadro 4. Análisis de poder-interés de los actores involucrados a nivel nacional .....	52
Cuadro 5. Análisis de poder-interés de los actores involucrados a nivel local .....	53
Cuadro 6. Municipalidades con Ventanilla Única para el 2016 .....	75
Cuadro 7. Enfoques del Programa Ventanilla Única .....	76
Cuadro 8. Beneficiarios del Programa Empléate, por sexo, según tipo, 2012-2015 .....	86
Cuadro 9. Instituciones Ejecutoras Directas del Programa Empléate, 2016. ....	87

## Índice de figuras

Figura 1. Gráfico de tasas de desempleo total y de jóvenes entre los 15-24 años para los cuartos trimestres de 2014 al 2018. ....	5
Figura 2. COSTA RICA: Tasa de desempleo del grupo de edad de 15 a 24 años, 2014-2018. ....	7
Figura 3. Componentes de la gobernanza. ....	25
Figura 4. Valores para una red de trabajo. ....	26
Figura 5. Cadena de resultados para el desempleo juvenil.....	29
Figura 6. Mapeo de actores relacionados al trabajo juvenil en Costa Rica. ....	54
Figura 7. Gráfico de cantidad de instituciones por tipo de servicio. ....	68
Figura 8. Procesos programa Empléate, 2016. ....	79
Figura 9. Efecto motivador del Programa Empléate.....	80
Figura 10. Procesos Empléate versus Actualización MIDEPLAN. ....	85

## Carta de aprobación filológica

San José, 31 de mayo de 2020

Señores (as):

Universidad de Costa Rica

Estimados señores (as):

Yo, María Fernanda Sanabria Coto, cédula de identidad 1-1429-0780, bachiller en Filología española graduada en la Universidad de Costa Rica, perteneciente a la Asociación Costarricense de Filólogos (ACFIL), carné 225 y al Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes de Costa Rica (COLYPRO), código 75402, hago constar que he revisado el documento titulado:

**Incidencia de actores públicos e institucionalidad para la disminución del desempleo juvenil en Costa Rica, 2014 al 2018**

Dicho documento fue elaborado por Tatiana Espinoza Bermúdez, carné B12366; Katerina Fernández Barboza, carné B02340 y Juan Bosco Téllez Delgado, carné B02080, con el fin de optar al grado de Licenciatura en Administración Pública. He revisado y corregido aspectos tales como construcción de párrafos, vicios del lenguaje trasladados a lo escrito, ortografía, puntuación y otros relacionados con el campo filológico. Por lo tanto, con los cambios aplicados, considero que está listo para ser presentado.

Atentamente,

*Fernanda S. Coto.*



María Fernanda Sanabria Coto  
Asociación Costarricense de Filólogos. Carné nro. 225  
Colypro. Código 75402  
fernanda.sanabria@filologos.cr

MARIA  
FERNANDA Razón:  
SANABRIA Documento  
COTO (FIRMA) Firmado  
Digitalmente

## **Resumen**

Esta investigación define conceptos que complementan la incidencia y su relación con la institucionalidad pública, lo que conlleva a comprender las acciones realizadas bajo la necesidad de empleo de la población joven en el periodo 2014 al 2018. Por consiguiente, se reflejan las acciones tomadas por las instituciones en pro de la disminución del desempleo, así como los efectos generados en la población joven, al ser el grupo de análisis.

Además, se brinda información clave sobre los programas desarrollados que buscan dicha disminución, teniendo como referente la evaluación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) al Programa Empléate, contrastando la información recopilada de manera documental y de campo, con las entrevistas realizadas en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) a las funcionarias de la Dirección Nacional de Empleo (DNE). Por medio de este contraste, se obtienen conclusiones y recomendaciones con el fin de que las instituciones y otros actores involucrados consideren algunos elementos para la estructuración de planes o de los mismos programas existentes, que permita articular las acciones enfocadas a esta población.

Finalmente, el presente seminario se visualiza como un aporte fundamental para que la Administración Pública pueda entender que es latente la brecha entre instituciones, las cuales de manera individual desarrollan programas que atacan el desempleo juvenil, con resultados bajos en comparación al esfuerzo realizado; el cual siendo en conjunto bajo una sola línea y con una clara institucionalidad podría reflejar una incidencia real y constante en busca del aumento de empleadores y empleados cualificados, según sea la necesidad del sector económico en relación con la zona o ubicación física de los beneficiarios del o los programas creados para este fin.

*Palabras claves:* incidencia, persona joven, desempleo, evaluación, institucionalidad, actores.



## Capítulo I. Aspectos introductorios

El presente documento retoma los resultados de la investigación realizada mediante el Seminario Final de Graduación titulado: *Incidencia de actores públicos e institucionalidad para la disminución del desempleo juvenil en Costa Rica del 2014 al 2018*.

A fin de exponer los principales hallazgos de la investigación sobre el análisis de la política pública en materia juvenil que permitió contextualizar dicho tema, en especial para el periodo en el cual se desarrolla el estudio (2014-2018), proporciona insumos que permiten visualizar las diversas transformaciones institucionales.

El análisis de la institucionalidad e incidencia de los actores públicos constituye, en materia de desempleo juvenil, un ámbito de investigación para la Administración Pública, dado que las personas jóvenes representan parte de la población que históricamente ha sido vulnerable por un sistema socioeconómico caracterizado por la exclusión.

Según se subraya en la 93.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, la participación en el mercado de trabajo de las personas jóvenes, específicamente entre 15 y 24 años, se ha convertido en un problema inquietante en las últimas décadas (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2005, p.1). De ahí la importancia de identificar cómo, desde los actores públicos y la institucionalidad se ha admitido a esta población en el mundo laboral y, a su vez, se ha dado la intervención estatal en esta materia.

Costa Rica, al igual que muchos países latinoamericanos afectados por las dificultades del desarrollo económico, el déficit fiscal, la inflación y la devaluación de la moneda, provoca la contracción del mercado laboral, dificultando la contratación de mano de obra, cuya expresión más dramática es el desempleo.

El reto del desempleo en personas jóvenes se enmarca a nivel internacional, según se refiere Naciones Unidas (2015) en el objetivo 8 de la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030, donde el reto comprende la inclusión a la fuerza laboral de personas jóvenes para que se: "...promueva un crecimiento económico, inclusivo y sostenible y el trabajo decente para todos..." (Naciones Unidas, 2015, p.5).

Para el 2018, la tasa de desempleo general para Latinoamérica, según la OIT, se mantenía desde hace ya tres años en crecimiento (8.1 % en el 2017), con un giro para el 2018 (7.8 %), donde se da una ligera disminución, sin embargo, se mantenían los niveles de incertidumbre, bajo crecimiento del empleo, alta volatilidad y altas tasas de desempleo juvenil (OIT, 2018).

Ser joven sigue siendo un factor determinante en el papel de acceso a empleo, sin embargo, se enfrentan a mercados laborales en condiciones desfavorables frente al resto de los trabajadores, según indica la OIT (2018) en el *Panorama Laboral 2018 para América Latina y el Caribe*, porque la juventud carece de experiencia laboral, considerándose la principal barrera de empleabilidad.

En estas condiciones, la tasa de desocupación entre personas jóvenes a nivel regional es cercana al 20% (OIT, 2018), en combinación con las condiciones de trabajo precarias, alto desempleo (principalmente por tratarse de población en etapa estudiantil) y baja ocupación juvenil.

Algunos de los esfuerzos realizados por la OIT son la confección de políticas en mercado laboral enfocado al empleo de jóvenes con vulnerabilidad, así como el constante control de estadísticas en tendencias mundiales del empleo juvenil desde el 2013. Algunos de los títulos que llaman la atención son: *Infografía - Una generación en peligro: Tendencias mundiales del empleo juvenil 2013* (OIT, 2013). *La crisis del empleo juvenil: Un llamado a la acción* (OIT, 2012a) y el *Informe V - La crisis del empleo de los jóvenes: ¡Actuemos ya!* (OIT, 2012b).

Por otra parte, a nivel nacional, entre las medidas tomadas por Costa Rica, desde mayo del 2002 existe el Sistema Nacional de la Juventud, el cual, a través del Viceministerio de Cultura y Juventud, vela por la institucionalidad en la materia y busca posicionar temas relacionados con la persona joven dentro de la agenda de Gobierno, así como la Ley General de la Persona Joven nro.8261 (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2002a), reconoce a la persona joven como un actor social y pretende darle participación y protagonismo en la realidad nacional. El Consejo de la Persona Joven, adscrito al Ministerio de Cultura y Juventud, tiene como fin elaborar y ejecutar políticas públicas dirigidas a la persona joven.

Además, se tienen los Comités Cantonales de la Persona Joven (CCPJ) que se encargan del desarrollo de políticas, programas y actividades que suplen necesidades, tanto sociales como económicas, de personas jóvenes. Por este motivo, como parte fundamental del desarrollo cantonal, se ejecutan los programas, proyectos y campañas elaboradas por el Consejo, las cuales tienen un impacto más allá del quehacer cantonal, afectando de manera positiva y directamente a la población joven.

En procesos actuales de acercamiento entre entes municipalidades, el Ministerio de Cultura y Juventud (Viceministerio de Juventud) y el Consejo de la Persona Joven, así como otras instituciones, se ha determinado como prioritario el establecimiento de programas o proyectos que tiendan a minimizar las condiciones de riesgo que prevalecen en esta población, como se menciona en el apartado siguiente.

### **1.1. Esfuerzos nacionales en desempleo**

Tomando en consideración los actores internacionales y nacionales antes mencionados, se desarrolla el concepto de juventud, sobre el reconocimiento que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2014) da a la definición en la Asamblea General de las Naciones Unidas como:

...aquella relación comprendida entre los 15 y los 24 años. Sin embargo, considerando la forma en que cada país define juventud, y tomando en cuenta un rango más amplio de temas socioculturales y contextuales, la Estrategia para la Juventud del PNUD utiliza una definición más flexible de juventud para así permitir una programación alineada con las realidades nacionales y locales. Esta flexibilidad en la definición de juventud permite políticas y programaciones específicas para cada país, considerando la naturaleza heterogénea de la población joven, y reconociendo que diferentes grupos etarios dentro de la población más joven pueden tener necesidades diversas en contextos distintos, particularmente en situaciones de crisis o post-crisis donde es fácil que se pierdan los años de la “infancia” y de la “juventud”. (p. 9)

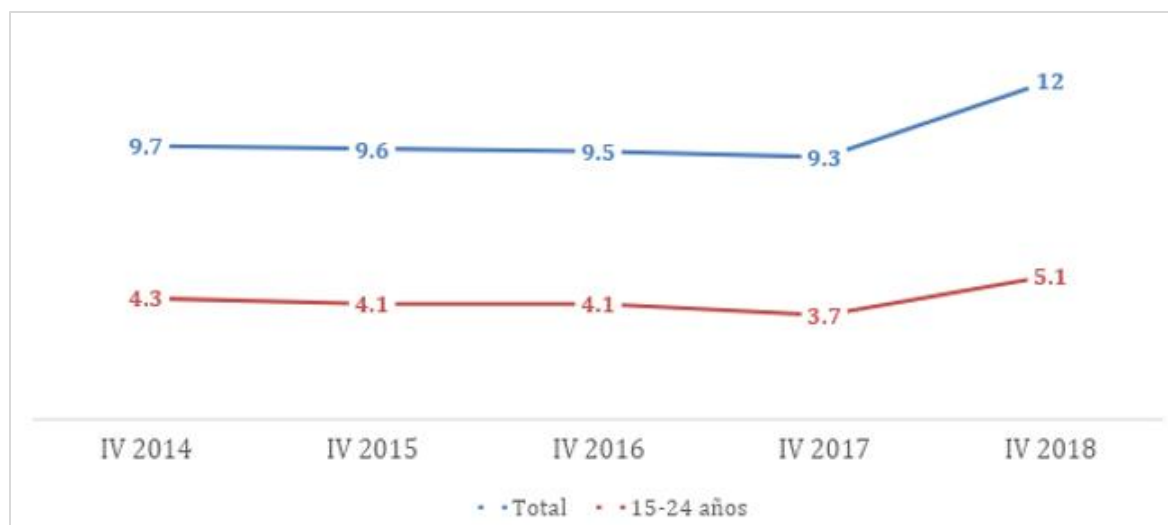
Partiendo de este constructo del concepto de juventud que brinda el PNUD, se detalla que la acción de emplear a los jóvenes en rango desde los 15 a 24 años, según

el contexto del país en análisis y el nivel de vulnerabilidad en el que se encuentren; por medio de programas, guías de desarrollo profesional, académicas, que ayuden al aumento de la empleabilidad del sector.

En seguimiento a esa línea de acción, de acuerdo con el informe *DFOE-SOC-IF-15-2014* de la Contraloría General de la República (CGR) (2014), es hasta el año 2009 que se retoma la implementación de programas dirigidos específicamente hacia la población joven, ejemplo de ello es el programa Juventud, Empleo y Migración (2009-2012), el cual busca un aumento en las oportunidades de accesos de las personas jóvenes a empleos de calidad, donde se coloca una ventanilla única en las municipalidades. También, el programa Empléate (del cual se ampliará en el Capítulo 6. Programas de empleo) es una alianza público-privada que pretende generar oportunidades de empleo para personas entre los 17 y los 24 años en condiciones de pobreza o riesgo social a nivel nacional.

Sin embargo, según la Contraloría General de la República (2014), el programa Empléate no cuenta con datos ni indicadores de la inserción laboral de las personas que lo utilizan. El Estado se muestra indiferente con respecto a zonas del país que poseen alrededor del 26% de su población joven fuera del sistema educativo o de la comunidad empleada, bajo índice de desarrollo social y otros aspectos importantes por considerar (CGR, 2014). Para esta institución, la capacitación de personas jóvenes no es suficiente para mejorar los indicadores de pobreza y desempleo juvenil, solo proyecta una mejora en el empleo, pero no directamente en las problemáticas que dirigen las necesidades de la juventud y el foco de esta investigación.

Propiamente a nivel estadístico costarricense, para el tercer trimestre de 2017 y el tercer trimestre del 2018, el desempleo nacional aumentó en un 0.8%; desde el último trimestre del 2017, en el cual el desempleo se encontró en 9.4% y aumentó considerablemente, según información publicada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) (s.f.). Del total, se registran 79.712 personas dentro del rango etario de 15 a 24 años, quienes representan 38.5% de la población desempleada y se registra un total de 28.3% entre los 25 a 34 años.



*Figura 1. Gráfico de tasas de desempleo total y de jóvenes entre los 15-24 años para los cuartos trimestres de 2014 al 2018.*

*Fuente: elaboración propia (2020). Datos de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección General de Planificación, Observatorio Mercado Laboral, con base en la Encuesta Continua de Empleo, del Instituto de Estadística y Censos. IV trimestre 2014 – 2018 de INEC (s.f.).*

## 1.2. Justificación

El presente proyecto busca analizar una necesidad que afecta a la mayor parte de la población juvenil: el escenario de desempleo juvenil sin importar factores sociales y presentar cómo, desde el punto de vista de la Administración Pública, la perspectiva de los actores institucionales y la institucionalidad afectan la calidad de vida.

Esta investigación revela la incidencia de los actores públicos e institucionalidad, dadas las repercusiones económicas y sociales, como cuadros de pobreza, adicciones y trabajo informal, por mencionar las más relevantes, que ciertamente desencadena este problema. Además, como desafío contextual en el cual se encuentra este tema, está contribuir a la transformación de la situación de pobreza en busca de calidad de vida en igualdad de condiciones.

El análisis de las acciones institucionales en materia de empleo direccionadas a los jóvenes trasciende su descripción, ya que se debe determinar cuáles han sido las consecuencias, fortalezas y debilidades de estas, para atender el problema de desempleo y así concretar los análisis macroestructurales a la vida cotidiana de las personas sujetas de intervención por el aparato público.

Las políticas gubernamentales que se han aplicado para mitigar este grave problema social han tenido un alcance muy limitado, pues no han introducido las estrategias adecuadas para fomentar una inserción y capacitación sostenible en el mercado laboral (CGR, 2014).

Esto también debe abordarse desde la óptica internacional, dada la importancia en sus expresiones a nivel mundial, donde existe una precarización del empleo (incluyendo el desempleo) como problemática estructural que ha empeorado con las crisis en el mundo del trabajo, las consecuencias de algunas políticas y la reducción de las garantías sociales (OIT, 2018).

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2018), la tasa de desocupación entre personas jóvenes es cercana al 20%, esto en combinación a las condiciones de trabajo precarias, alto desempleo (principalmente por tratarse de población en etapa estudiantil) y baja ocupación juvenil, desencadenan el reto de la región de la política de incidencia de las instituciones en el desempleo juvenil.

La experiencia de varios países europeos y latinoamericanos evidencia mejoras en la implementación de políticas orientadas a facilitar la inserción laboral de la población juvenil, se cifra el otorgamiento de distintos incentivos y beneficios a las empresas que contraten personal sin experiencia laboral.

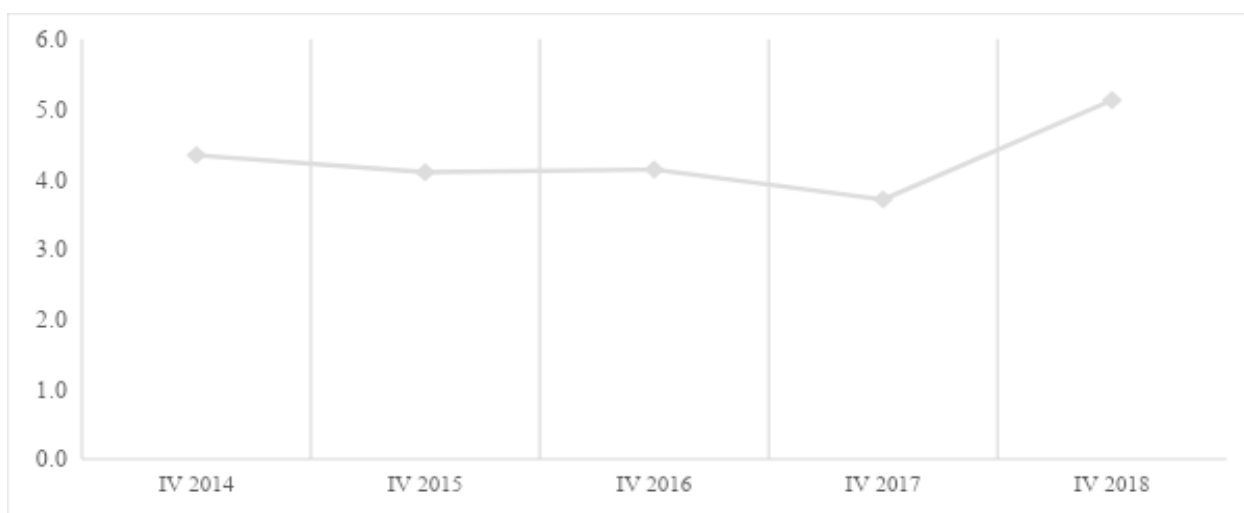
Se destaca, además, que en el país la problemática que enfrenta la empleabilidad ha venido en aumento y se ha posicionado cada vez más, siendo una situación que afecta a la población en general, pero, principalmente, a mujeres, personas jóvenes y personas en situación migratoria.

A pesar de que la economía mostraba señales de recuperación para antes del 2018, el tema del empleo sigue estando afectado por la falta de espacios tanto a nivel público como privado, lo cual refleja la necesidad de analizar las implicaciones de esto en las condiciones de vida de la población.

Además, de acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) (INEC, 2017), existe un aumento de las fuentes de empleo registradas, sin embargo, este es insuficiente para captar a toda la población que se encuentra en edad de trabajar, es decir, las personas con 15 años y más. Así mismo, existen rezagos en la economía agrícola e industrial, lo cual afecta negativamente la distribución del ingreso y

productividad del país, puesto que son actividades sin estímulos significativos en la actualidad, a pesar de su incidencia en el mercado laboral costarricense.

Debido a lo anterior, se identifica en esta investigación que existen razones para analizar, desarrollar y enfocar esfuerzos en la incidencia del aparato público y su institucionalidad en el desempleo juvenil, en personas entre los 15 y 24 años, siendo el rango de deserción escolar donde se comprende, por medio de las encuestas de hogares del INEC, que la población joven sale de sus casas en busca de otro ingreso por el nivel de pobreza y la tasa de desempleo es mayor. Esto se refleja por medio de la gráfica lineal de la figura 2 comprendida en el periodo 2014-2018.



*Figura 2. COSTA RICA: Tasa de desempleo del grupo de edad de 15 a 24 años, 2014-2018. Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección General de Planificación, Observatorio Mercado Laboral, con base en la Encuesta Continua de Empleo, del Instituto de Estadística y Censos. IV trimestre 2014 - 2018.*

Cabe destacar que el presente seminario se visualiza como un aporte fundamental para la Administración Pública, ya que la información que devenga del mismo permitirá, a su vez, analizar cómo las instituciones públicas llevan a cabo procesos enfocados al trabajo, así como entender la brecha entre instituciones, las cuales de manera individual desarrollan programas que abordan el desempleo juvenil, obteniendo resultados, más no los esperados según sus proyecciones. Es por lo que reconocerían bajos beneficios en comparación al esfuerzo y recurso invertido, dando paso a que se interprete que los actores se unifiquen esfuerzos y se defina una clara institucionalidad reflejando una incidencia que permita el aumento de empleadores y empleados en el mercado laboral.

### **1.3. Planteamiento del problema**

El proyecto se sustenta en abordar el problema del desempleo juvenil, tomando en consideración, tanto a nivel nacional como internacional, las aparentes relaciones estructurales y reflexiones críticas sobre el origen de este fenómeno y sus estrategias de disminución, así como la reconstrucción histórica y su reflexión actual y futura de dicho problema, para paliar los efectos causados, dirigiendo certeramente los recursos organizacionales en respuesta a las normas (instituciones). En relación con lo anterior, se plantea la siguiente pregunta de investigación:

**¿Cuál es la incidencia que tienen los actores públicos y la institucionalidad en la disminución del desempleo juvenil?**

### **1.4. Objetivos**

El tema del desempleo juvenil es una realidad que desafía ser estudiada desde el posicionamiento crítico, lo que permite, a su vez, reflexionar acerca de las relaciones del mercado laboral y la oferta organizacional en busca de un cambio. De tal manera, se plantearon los siguientes objetivos de investigación.

#### **1.4.1. Objetivo general.**

Analizar la incidencia que tienen los actores públicos y la institucionalidad en la disminución del desempleo juvenil en Costa Rica.

#### **1.4.2. Objetivos específicos**

- Contextualizar la estructura institucional costarricense en materia de desempleo juvenil.
- Identificar los actores públicos y su incidencia para reducir el desempleo juvenil.
- Establecer recomendaciones sobre la interacción de actores públicos y la institucionalidad para reducir el desempleo juvenil.



## **Capítulo II. Marco metodológico**

Desde el punto de vista de la autora Aira (2016), se puede construir el concepto de incidencia de los actores públicos que buscan, mediante programas y proyectos, provocar un efecto en las problemáticas sociales más relevantes para la población, en un tiempo determinado y bajo circunstancias en las que se proyecte un mayor impacto. Aquí es donde radica la importancia de estudiar la incidencia de las acciones tomadas desde el aparato público, por lo que se busca el análisis del impacto de los actores involucrados en la problemática del desempleo en personas de 15 a 25 años, comprendido en el periodo 2014-2018.

La incidencia de los actores públicos en temas sociales y económicos requiere de un abordaje de investigación que incluye la observación y contextualización de la influencia de los programas.

De la misma forma, la evaluación del programa Empléate, tomada del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica (MIDEPLAN) (2016), sirve como ejemplo del accionar de los actores públicos principales, con el fin de determinar la incidencia de estos en el desempleo juvenil en Costa Rica.

Para esto se delimitó el rango de edad relevante, considerando que el Código de la Niñez y Adolescencia (nro.7739) (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1998) define los 15 años como el mínimo de edad para el trabajo remunerado y los 35 años máximo para la persona joven, según la Ley General de la Persona Joven (nro. 8261) (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2002a) sin embargo la delimitación es hasta los 25 años definida para esta investigación.

Debido al aumento en la tasa de desempleo en el 2018, se toma para análisis el periodo 2014 al 2018; al considerar la información estadística de cada trimestre desde dichos años, se refleja una constante hasta el incremento en el último trimestre, donde se muestran las repercusiones de la crisis económica del 2009, con una disminución de los empleos disponibles, provocando una desaceleración en la actividad económica del país.

Hernández, Fernández y Baptista (2014) proponen que las investigaciones cualitativas se realizan a partir de la recopilación y revisión metodológica para un análisis de los datos. La temática de esta investigación relaciona las propuestas de los actores

públicos y las instituciones que se relacionan con el tema del desempleo en el país, para así comprender la importancia de visualizar la influencia de los programas y proyectos implementados a nivel gubernamental y llevados a cabo por instituciones públicas.

En la investigación cualitativa de tipo descriptiva, se utilizan categorías emergentes a partir de la información recolectada para realizar el análisis correspondiente (Mejía, 2011), por lo que se pretende explicar la influencia de los actores públicos en temas socioeconómicos importantes, como lo es el desempleo juvenil.

Debido a ello, esta investigación se enfocará en los programas más relevantes que han tratado de atacar el desempleo, así como las relaciones y redes de actores públicos que se lograron forjar a través de los mismos. De este modo, se puede observar, analizar y comprender, bajo un enfoque socioeconómico, el papel de la institucionalidad y los actores públicos que se encuentran inmersos en los programas y proyectos que tienen como objetivo la reducción del desempleo.

Se pretende encontrar una relación en las acciones tomadas por los actores involucrados para la disminución del porcentaje de personas desocupadas, tomando como referencia programas ya evaluados, por lo que se seleccionó el programa Empléate como referente. El proceso de análisis de esta investigación se divide en tres partes:

- Fase I o Fase de Exploración: se hace una revisión documental, un marco teórico y se inicia un acercamiento a lo que sucede con los programas y proyectos que están relacionados con el desempleo.
- Fase II o Fase de Descripción y Análisis: se realiza una contextualización del caso de estudio y se describen los resultados disponibles.
- Fase III o Fase de Interpretación: interpretación de los resultados de la evaluación del programa Empléate y la incidencia de los actores públicos en el desempleo.

## **2.1. Fase I: Exploración de la información disponible**

Esta investigación busca determinar las características del desempleo juvenil en Costa Rica, donde se refleja el accionar de las instituciones públicas del país para minimizar las cifras de desempleo en esta población. Además, se utilizó la información documental como principal fuente, ya que, en temas de incidencia de la institucionalidad

pública en el desempleo juvenil, no se encuentran disponibles otros trabajos de investigación relacionados.

Por lo cual, se recopiló información sobre la incidencia de las acciones tomadas por el aparato público para reducir la cantidad de personas jóvenes sin empleo, con el fin de, luego, organizar dicha información y describirla en forma de patrones, mejorando la comprensión del tema en aspectos cualitativos.

### **2.1.1. Revisión metodológica**

Dadas las diferentes categorías de análisis, se utilizaron herramientas como la revisión profunda de documentos legales, proyectos vigentes y no vigentes relacionados con el empleo y desempleo, mapeo de actores, una hoja de ruta o *path dependence* y otros, los cuales contribuyen a entender el alcance que se ha obtenido. Esto se realizará a través de métodos y técnicas claves para el manejo de la información, así como la incidencia de la población juvenil desempleada.

Por esto, se identificaron las variables utilizadas en planes de acción política dirigidos exclusivamente a la persona joven, planes de desarrollo a nivel nacional, proyectos nacionales e internacionales y programas que responden a las políticas públicas que proponen mitigar el desempleo en las personas de 15 a 25 años. Asimismo, considerar la influencia del aparato público en el ámbito socioeconómico del país y determinar las posibles consecuencias de dichas asociaciones.

Se realizó una revisión de los indicadores de desempleo, donde destacan la economía, el mercado y la sociedad como factores que influenciaron en los programas generados por las instituciones públicas que responden a la problemática del desempleo juvenil.

En primera instancia, la economía, como factor de desarrollo, permite al individuo un crecimiento laboral a través de servicios y bienes comercializados para sustentar el intercambio de dinero, entonces, como elemento clave para determinar el grado de desempleo, se analizó la demanda y oferta laboral.

La tasa de desocupación, por su parte, permite conocer el porcentaje actual de la población juvenil activa que se encuentra desempleada. El mercado es el eje central de la economía y la sociedad, por lo que la flexibilidad laboral, la dinámica del empleo y la reinserción social son los elementos que aportarán al análisis del desempleo.

Por último, el factor social toma en cuenta los elementos de comportamiento diferencial y la vulnerabilidad social como los más importantes para esta investigación.

## 2.2 Fase II: Descripción y análisis

Con base en la información recopilada, se utilizaron herramientas que identifican y clasifican los actores públicos más importantes para el estudio de la incidencia en el desempleo juvenil en Costa Rica, lo cual permite comprender la complejidad de los involucrados y su papel en el quehacer público, el surgimiento de las redes públicas y alianzas estratégicas, así como los insumos necesarios para el análisis de las estrategias llevadas a cabo.

### 2.2.1. Mapeo de actores

El mapeo de actores es una herramienta que se usa para representar la realidad social de una situación específica, comprenderla en su complejidad y establecer estrategias de cambio para su mejora.

Esta metodología involucra a cada institución, organización o persona que se relacione positiva o negativamente con la temática tratada. Dicho análisis lleva cuatro pasos bases: identificación, clasificación, aliados y las relaciones entre actores; para, finalmente, completar la gráfica que muestra toda la información recopilada (Del Castillo, 2014, p. 7).

En el caso en cuestión, el mapeo de actores pretende ser utilizado como punto de partida para la identificación de los distintos entes relacionados con el problema planteado, con el fin de escenificar la incidencia de estos actores y su institucionalidad para la disminución del desempleo. Se planteó el cuadro 1 para la elaboración del mapeo de actores que estarían involucrados en la disminución del desempleo juvenil, con el fin de graficar las relaciones y la jerarquización del poder.

*Cuadro 1. Mapeo de actor*

GRUPO DE ACTORES SOCIALES	ACTOR	PAPEL QUE DESARROLLA	RELACIÓN PREDOMINANTE	JERARQUIZACIÓN DE SU PODER
Internacional, nacional o local			A favor, indiferente o en contra	Alto, medio, bajo

*Fuente: elaboración propia, 2019.*

### **2.2.2. Línea del tiempo**

El concepto como tal se refiere a aquellos acontecimientos relevantes que se han dado, condicionados por decisiones variadas según actores interconectados por un mismo tema, teniendo una línea de acción variada, que dependerá siempre de la continuidad según el contexto y los actores, ayudando a confeccionar una secuencia cronológica que se puede interpretar, reconociendo el desarrollo de un tema en específico, desde una fecha en específico, hasta el contexto actual (Gonzalo, 2015).

La elaboración de la línea del tiempo se basa en determinar, históricamente, el accionar de las instituciones públicas donde hayan reflejado su interés por atacar el desempleo en la población juvenil, de alguna u otra forma, en los programas y proyectos existentes. Se plantea prácticamente una línea de tiempo de los entes involucrados y la acción que muestran en la solución del problema, revelando su papel histórico en el tema y su influencia en el desempleo juvenil.

La línea del tiempo se inició con una búsqueda de los programas y proyectos, así como sus evaluaciones, ya que pretenden atacar el problema del desempleo; se acomodan los mismos en orden cronológico y por su nivel de jerarquización del poder, de acuerdo con los resultados obtenidos en el mapeo de actores.

De la misma forma, se amplía la información que se obtuvo no solo centrándose en el proyecto o programa como tal, sino abarcando las instituciones involucradas y el motivo por el cual estas fueron creadas, si aún están vigentes en su accionar, que hayan cambiado su objetivo o que hayan dejado de existir.

Esta línea de tiempo ayudará a determinar la eficacia de la incidencia de los actores públicos a través de los programas y proyectos, en el conjunto de acciones tomadas por las instituciones públicas a las que les compete el tema del desempleo.

### **2.3. Fase III: Interpretación**

La confrontación de los resultados en el análisis de datos, con el objetivo de la investigación, permite visualizar la incidencia de la institucionalidad pública, a través de la relación entre los datos obtenidos en las evaluaciones realizadas por MIDEPLAN y los procedimientos analíticos.

Propiamente para el tema de investigación, las evaluaciones realizadas por instituciones como MIDEPLAN colaboran en el abordaje de la incidencia de las

instituciones públicas en materia de desempleo juvenil. Dado que el objetivo de la interpretación es buscar un significado más amplio de la influencia de la institucionalidad, las organizaciones y sus programas o proyectos en el desempleo.

## **2.4 Alcances y Limitaciones**

Esta investigación se enfoca en la definición teórica de la incidencia del aparato público en la disminución del desempleo juvenil. Asimismo, se identificaron programas que tienden a la disminución de brechas de acceso al empleo.

Además, la disponibilidad de la información, con respecto a las acciones de la institucionalidad pública, se identificó como una de las condicionantes más importantes, dado que, en cuanto a la incidencia de las instituciones públicas y el desempleo juvenil, la información está dirigida a otras áreas sociales o económicas y, por lo tanto, se encuentra restringida.

Según análisis de Estados de la Nación del periodo 2014 al 2018, se reconoce información sobre el empleo y no tanto del desempleo, además, es visto desde un ámbito meramente económico, donde la influencia de los actores no refleja la acción realizada para el rango etario seleccionado, por lo que se confirma la falta de información para entender las repercusiones de las acciones de los actores públicos.

Se desea aclarar que, con respecto a los programas y proyectos implementados, no se realizó ninguna clase de evaluación hacia los mismos, ya que esto respondería a un enfoque diferente; en su lugar, se consideró la evaluación realizada por MIDEPLAN (2016) para las valoraciones respectivas a la incidencia de los actores públicos en cuanto al desempleo juvenil, tomando como referencia el programa Empléate.

En el desarrollo de la investigación se presentaron las siguientes limitaciones:

- Falta de información indexada y homologada, lo que imposibilitó conocer con exactitud la incidencia de muchas de las organizaciones públicas en materia de empleo.
- Las organizaciones que participaron en el programa de análisis de esta investigación no disponen de instrumentos adecuados y capacitación suficiente para la emisión de informes de gestión, que en perjuicio del programa, se perdía información valiosa para un análisis posterior.

- Escasez bibliográfica sobre los estudios de desempleo juvenil, lo que conllevó a extrapolar de la información existente sobre el campo del desempleo juvenil.

### **Capítulo III. Marco teórico, referencial y legal**

A lo largo de este capítulo, se desarrollará el marco teórico y el referencial, ambos abordarán conceptos claves bajo una necesidad delimitada en el problema establecido para esta investigación.

El objetivo es construir una secuencia lógica de conceptos que, al estar interconectados, darán una imagen general del desempleo juvenil en la institucionalidad como punto focal de análisis. Para entender dicha lógica, es importante basarse en el conocimiento adquirido en el marco teórico, brindando a detalle la información básica, pero importante para el entendimiento de la necesidad social, además, aporta a los investigadores opiniones claras de los actores claves y expertos en la temática, por la revisión documental, la observación y todo aquel mecanismo que sirva para obtener información confiable.

#### **3.1. Marco teórico**

Los planteamientos teóricos, metodológicos y prácticos de la investigación sobre el desempleo juvenil en Costa Rica constituyen un proceso de tratamiento y análisis de la información de diversos estudios, seleccionando los insumos necesarios para el desarrollo y el fundamento de esta, por lo que llega a plantearse una serie de definiciones medulares para analizar y sintetizar el contenido.

Como principal concepto, es relevante entender y brindar lo que se desea reflejar con el título de esta investigación, por lo que la incidencia, tomándose como un sinónimo, se entiende según la Real Academia Española (2019d) como la: “influencia o repercusión” (acepción 3); por tanto, las acciones de los actores públicos desde su institucionalidad son las reglas o normativa que los define como instituciones y parten de dichas acciones para demostrar esa influencia por medio de la diversidad de esfuerzos realizados o las repercusiones en relación al desempleo juvenil.

Partiendo de la incidencia, en primera instancia, se menciona a Alfred Marshall (1980) citado por Jahoda (1982), donde propone definir el trabajo como: “un esfuerzo de la mente o el cuerpo, realizado parcial o totalmente con el propósito de obtener algún beneficio diferente a la satisfacción que se deriva directamente del trabajo” (p.2.). Desde esta perspectiva, el trabajo se puede entender como una actividad en la que se participa



en la producción de bienes o servicios a cambio de un beneficio, ya sea una remuneración económica o la satisfacción personal y colectiva.

El empleo, por otra parte, se entiende como el: “conjunto de modalidades de acceso y salida del mercado de trabajo, así como la traducción de la actividad laboral en términos de estatus social” (Marshall, 1980, citado por Jahoda, 1982, p. 2). Por tanto, la diferencia entre los términos de trabajo y empleo es, principalmente, que en el último concepto se atribuye una retribución económica por una serie de tareas o trabajos realizados.

En relación con la perspectiva económica, el empleo asalariado se define como aquel cuyo: “rol ocupacional social (trabajo), realizado en virtud de un contrato formal o de hecho, individual o colectivo, por el que se recibe una remuneración o salario. Al trabajador contratado se le denomina empleado y a la persona contratante empleador” (Jahoda, 1986, p.67).

Es importante que, en la definición anterior, existen tipos de empleo de acuerdo con la forma en la que se recibe la remuneración. Según INEC (s.f.), se entiende por empleo formal como la forma legal de trabajo, donde el empleador, ya sea el Estado o la iniciativa privada, tributa responsablemente y posee sistemas de protección social. Asimismo, como consecuencia de la oferta y demanda de puestos de trabajo disponibles, surge el empleo informal, que agrupa a los diferentes trabajadores independientes no profesionales y a los que realizan servicios domésticos y se distingue, principalmente, por la falta de protección social y menor estabilidad en comparación con el empleo formal.

Después de analizar el empleo, es necesario definir el desempleo, ya que surge cuando: “la oferta de trabajo, que se representa a todas las personas que desean trabajar, supera a la demanda de trabajo, y la determina el número de personas efectivamente empleadas” (Bergara, 2000, p. 20), este, a su vez, se subdivide en tres tipos: desempleo friccional, estructural y cíclico.

En cuanto a las tres divisiones, el desempleo friccional solo existe en tanto la condición de desempleado sea transitoria, por lo que estas personas se consideran parte de la tasa natural de desempleo. El desempleo estructural, por el contrario, refleja el desajuste del perfil requerido por las empresas, instituciones u organizaciones y el perfil de los trabajadores, por lo que busca aportar en capacitaciones para que las personas

puedan adquirir nuevo conocimiento que aporte a su desarrollo profesional. Dado el desequilibrio entre los trabajos disponibles y las habilidades necesarias para ejecutarlos, el desempleo estructural se liga directamente a la pobreza.

Bergara (2000) también define una clase de desempleo como cíclico: “aquel que depende exclusivamente de la economía”, teniendo una relación estrecha con el producto interno bruto (PIB), ya que una mayor producción provoca la necesidad de encontrar más trabajadores, por lo que el desempleo disminuye, sucediendo lo contrario cuando hay recesión económica.

También se encuentran dos clases más de desempleo, el abierto; son personas que trabajan intermitentemente, están en una búsqueda constante de trabajo y al menos una hora de la semana en la que se toma referencia la encuesta o consulta. Así mismo, el desempleo oculto se menciona como los individuos que no poseen un puesto de trabajo y a la misma vez, no se encuentran en busca de empleo por estar enfermos, desalentados o simplemente no creen poder encontrarlo. (Neffa, Panigo, & Pérez, 2014)

El subempleo se origina por las distorsiones presentes en el mercado laboral y, por la carencia de empleo, es evidenciado en tiempo de crisis, cuando un país carece de organización laboral, capital económico y capacidad empresarial. Adicionalmente, es frustrante para recién graduados y personas con deudas por pagar, lo que los lleva a aceptar estas propuestas, a pesar de que la empresa no utilice completamente su talento y no tenga un contrato laboral estable.

De igual manera, el subempleo es parte relevante de las condiciones económicas de la sociedad, ya que se caracteriza por dos condiciones, trabajadores calificados que permanecen inactivos o, en su defecto, están activos, pero bajo condiciones de trabajo por debajo, recibiendo pagos menores al nivel de estudio y laborando pocas horas por la falta de capital para que la remuneración sea la adecuada y aprovechando la totalidad del conocimiento de la persona (Enciclopedia económica, 2017).

Por otra parte, se encuentran los factores que influyen directamente en el aumento o la disminución del desempleo, según Anzil (2009), uno de ellos es la equidad de género, que se entiende como la capacidad de ser justo en relación con el trato entre hombres y mujeres, refiriéndose a derechos, responsabilidades y oportunidades de los individuos no determinados por su sexo (las diferencias físicas que no cambian con el

tiempo) o por su género (derechos y funciones definidas por la sociedad), atado a las concepciones de las diferentes culturas.

Así mismo, otro factor de importancia es el de trabajo infantil, el cual suele entenderse como todo tipo de trabajo que prive a los niños de su niñez, potencial y dignidad, perjudicando su desarrollo físico y psicológico e interfiera con su desarrollo intelectual por falta de tiempo para su escolaridad y su desarrollo físico normal (OIT, s.f.a., párr.3). El trabajo infantil es producto de varias distorsiones sociales, siendo causa o efecto de diferentes factores, sin importar el orden, provoca distorsiones, entre ellos, el desempleo. Es relevante aclarar que, en el Código de la Niñez y la Adolescencia (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1998), a los jóvenes entre 12 años y menores a 18 se les considera como adolescentes; por lo que, a los que cumplan de 15 años en adelante, se les permite el trabajo bajo ciertas limitantes, como el peligro físico y mental del adolescente, dejando claro que se debe cumplir en su totalidad con lo establecido en dicho código (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1998).

Como se puede visualizar en los anteriores conceptos, el desempleo refleja un problema social. Sin embargo, el qué, cómo y de qué forma debe ser tratado hacen necesaria la definición de términos que conforman la institución pública, las organizaciones y la institucionalidad, así como teorías, estrategias y métodos de planificación para atacar la brecha social desde la incidencia latente.

Por lo tanto, es oportuno considerar el institucionalismo, el cual surge en EE.UU. a finales del siglo XIX y a principios del XX, como oposición a la economía clásica, intenta responder a viejas preguntas del modo en que los arreglos institucionales conforman, median y canalizan las elecciones sociales. North plantea a las instituciones como las: “reglas del juego en una sociedad, las obligaciones creadas por los seres humanos para darle forma a la interacción humana y en consecuencia, estructuran los incentivos en el intercambio humano, ya sea a nivel político, social o económico” (Arias, 2008, citando a DiMaggio y Powell, 1999, pp.50-51).

Se puede decir, entonces, que las instituciones estructuran la interacción y adaptación de las personas en un contexto particular y en unas condiciones específicas, guían el comportamiento, determinan las normas sociales y establecen los parámetros en los cuales se maneja una sociedad.

Relacionado con la visión del comportamiento humano, el institucionalismo no se circunscribe a la de *homo economicus*, pues sus fundamentos psicológicos son más amplios, ya que aplica un enfoque holista o sistémico de la economía, en el cual las acciones individuales y sus consecuencias solo se pueden explicar teniendo en cuenta la influencia del sistema o subsistema del que forma parte y la posición que allí ocupa.

Por ello, también, como parte de esta disertación entre institución y organización, es imprescindible remontarse al neoinstitucionalismo, que surge como una teoría que ayuda a estudiar los fenómenos administrativos de forma sistémica y en contexto, las relaciones entre los factores culturales y sociales, y las diversas formas entre los mismos factores, así como las diversas formas de asociación humana que han existido, para luego aterrizar en el problema tratado como el desempleo de las personas jóvenes en el país.

El neoinstitucionalismo pone el acento en las instituciones para comprender los procesos sociales, culturales, económicos y políticos. Al respecto Kalmanovitz (2003) afirma que:

El neoinstitucionalismo informa que las reglas del juego que guían el comportamiento de los agentes en una sociedad son fundamentales para explicar su desempeño económico. A la vez, se trata de un conjunto de teorías que combinan las vertientes de una nueva microeconomía basada en costos de transacción, una sección de derecho y economía, otra de teoría de información, teoría de la elección pública, y una vertiente histórica, basada en el trabajo de Douglass North. (p.1)

Como precursor del neoinstitucionalismo, el institucionalismo pone al individuo en el centro de la atención, al tiempo que incorpora las reglas institucionales en la explicación de las interacciones humanas. Para los neoinstitucionalistas, por el contrario, el contexto en el cual se desenvuelven los seres humanos condiciona tanto sus preferencias como los resultados de su acción en dos niveles: el micro se soporta en la teoría de la acción práctica, mientras que el nivel macro se ocupa de las instituciones, de las organizaciones y de su entorno. Además, se enfatiza en los elementos culturales

propios de cada forma de asociación humana creada para el logro de algún propósito específico.

Una de las diferencias más importantes es que, mientras el institucionalismo es directamente político en su análisis del conflicto y de la estrategia, el neoinstitucionalismo da menos importancia a los conflictos dentro y entre organizaciones, al considerar que estas se adaptan con estructuras elaboradas.

La teoría de Guy Peters, citada por Farfán (2007), está interesada en el estudio de instituciones de larga duración, en las que procesos y factores fluyan a larga data analizando las relaciones de poder desde una visión más amplia de los actores individuales o de las micro organizaciones, desde las aportaciones del análisis de funciones de cada institución, para descubrir por qué persisten y qué beneficios proporcionan, de qué manera las instituciones ya existentes condicionan las preferencias y las elecciones de los actores, cuáles son los procesos y los factores que determinan la influencia de las instituciones sobre el comportamiento de los individuos, así como sobre la creación y el cambio institucional.

El estudio de la estabilidad de las instituciones por un tiempo prolongado, para el análisis de las relaciones de poder desde una visión más amplia de los actores individuales o de las micro organizaciones, es importante porque se pueden visualizar los beneficios que producen a largo plazo, las preferencias y elecciones de los actores implicados y su influencia con los individuos para el cambio institucional.

Por lo que una organización se considera como un sistema abierto y complejo, en el cual se presenta gran cantidad de interrelaciones, donde no existe regularidad entre las mutuas influencias de su entorno. Su labor se desenvuelve en un marco o contexto institucionales, el cual limita las opciones de actuación de la empresa; este contexto institucional surge de la interacción de los individuos que actúan dentro de un campo social específico. Desde el punto de vista psicológico, las organizaciones son construcciones sociales emergidas de la interacción social, que representan un sistema colectivo de significados fruto de la acción colectiva, Arias (2008) citando a DiMaggio y Powell (1999) indica que North son “los espacios que dotan de una estructura a la acción humana y le permiten cumplir su papel en la división social del trabajo” (p.52).

La institucionalidad y su relación con la organización se diferencia al marcar las pautas legales, encargándose de llevar a cabo las directrices del gobierno, cumpliendo parámetros. La organización, por el contrario, es una agrupación con intereses específicos, que actúa en función de ellos, requiriendo de la institucionalidad para poder desarrollar sus funciones y su razón de ser.

De esta forma, la institución puede llamar a la integración de los jóvenes en el mercado laboral, pero la organización puede no estar cumpliendo a cabalidad con sus funciones. De cierta manera, se relacionan los conceptos de empleo y desempleo con la institucionalidad, que según Franco (2004) citando la CEPAL (2000), se puede definir como: “el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los actores, las organizaciones, la calidad de estas, los modelos de organización y gestión, así como los arreglos institucionales” (p.1), por lo que, a manera de plasmar las organizaciones y las instituciones como los entes que llevan a cabo los programas sociales, se define un programa social como un esfuerzo integral de inclusión social que se desarrolla en pro de una conciliación política económica (Franco, 2004, citando a la CEPAL, 2000).

Los programas sociales buscan el desarrollo de políticas públicas por medio de la sustentación de proyectos, con el fin de atacar individualmente o de manera concentrada una única necesidad. Estos programas atacan principalmente la pobreza, la educación y la seguridad social, ya que se presentan como las de mayor déficit.

También, en el desarrollo de proyectos que evolucionan como parte de los programas sociales para minimizar los efectos de las necesidades de un grupo en específico, por ejemplo, las personas jóvenes desempleadas, se ven reflejadas las alianzas estratégicas. Este tipo de alianzas, según Nunes (2015), son uniones o asociaciones entre dos o más entes que comparten un mismo objetivo en común, unificando recursos y experiencias, siempre en busca de un desarrollo específico y especializado para el crecimiento o satisfacción de una necesidad.

Las alianzas estratégicas, entonces, son una sociedad de dos o más instituciones u organizaciones que tienen un mismo fin por desarrollar, como, por ejemplo, la pobreza y el desempleo, por lo que se unifican los recursos y las experiencias previas de todos los miembros asociados para lograr la satisfacción de minimizar los efectos adversos de una necesidad en específico.

A través de las alianzas estratégicas, se da un enlace de mayor alcance, involucrando a más actores, por lo que se considera como una herramienta para la solvencia de la pobreza y el desempleo por medio de la interinstitucionalidad, como alternativa en gestión de programas sociales integrales y lógicas de las instituciones o empresas involucradas en cada área sustantiva (Duque, 2011).

Se entiende que la interinstitucionalidad es la forma en la que las instituciones interactúan unas con otras de forma directa, en programas sociales integrales y en conjunto con empresas involucradas en áreas específicas o en proyectos, con el fin de lograr un objetivo en común. Esta se puede poner en práctica por medio del ciclo de las políticas públicas; dicho proceso ayuda a su desarrollo o creación bajo un tema específico definido como un problema social, atacando el punto focal de la problemática establecida en agenda de Gobierno, además, dedicando la mayor parte del tiempo y esfuerzo en dilucidar los objetivos y las estrategias por implementar para que la brecha pueda reducirse y paulatinamente mejorar los indicadores sociales, con el fin de que se vea reflejado en porcentajes de empleo, desempleo y hasta subempleo.

Por otra parte, la forma en que se generan acuerdos o se delimitan funciones, tareas y áreas económicas específicas se conoce como políticas sociales, definidas por Ortiz (2007) en un informe de políticas públicas del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA), como un: “instrumento que utilizan los gobiernos para regular y complementar las instituciones del mercado y las estructuras sociales” (p.84); además, usualmente se define dentro de los parámetros de servicios sociales, entre estos servicios de salud, educación y seguridad social, protección y justicia, entre otros. Este tipo de políticas se utiliza, generalmente, para conseguir el respaldo político de los ciudadanos, generando cohesión social y potenciando un mayor desarrollo económico.

Las políticas sociales generan sinergia de los servicios sociales (salud, educación, justicia y protección, entre otros), con las instituciones que brindan dichos servicios y el respaldo político de las diferentes fuentes de poder para lograr una integración en los programas, proyectos y demás acciones tomadas por el aparato público, con el fin de potenciar el desarrollo social y económico, atacando las necesidades más importantes, como la pobreza, la educación y el desempleo (Ortiz, 2007).

Existen herramientas que buscan la agilidad de los procesos de armonización a través de diferentes metodologías, entre ellas se puede mencionar el mapeo de actores. Es otro método que busca la identificación, descripción, clasificación y el establecimiento de los roles estratégicos entre cada uno de los actores mencionados en esta investigación, ya que su fin es optimizar recursos y enfocar los esfuerzos posteriores al análisis claro de los actores (Del Castillo, 2014). Contribuye en una forma gráfica en percibir a todos los posibles involucrados en cuestiones sociales y económicas, dentro de un contexto específico y para un fin determinado, definiendo el papel que cada uno de ellos lleva o llevará a cabo en las posibles soluciones a un problema específico, tal como el desempleo juvenil en el país.

Los actores, para lo que respecta este proyecto, son todas aquellas organizaciones que se mezclan bajo un fin o un beneficio único, ya sea en busca de un objetivo y su cumplimiento. Para el correcto análisis de los actores, se debe tomar en cuenta el tipo de actor, el rol por tomar, la cobertura que puede brindar y los recursos necesarios para su participación.

Partiendo de los conceptos analizados, desde la institucionalidad, sus alianzas, la economía social, entre otros y con el fin de esclarecer los elementos necesarios para el análisis del desempleo juvenil, se llega finalmente a definir la palabra *juventud*. En primer lugar, se debe entender que el joven es aquel individuo de poca edad que se encuentra en una etapa de autoconocimiento y en constante definición de quién es, qué quiere y hacia dónde se dirige a corto plazo. Además, la juventud, por su parte, se conforma de cada uno de los jóvenes, tanto hombres como mujeres, que unidos reflejan un porcentaje alto dentro de la sociedad.

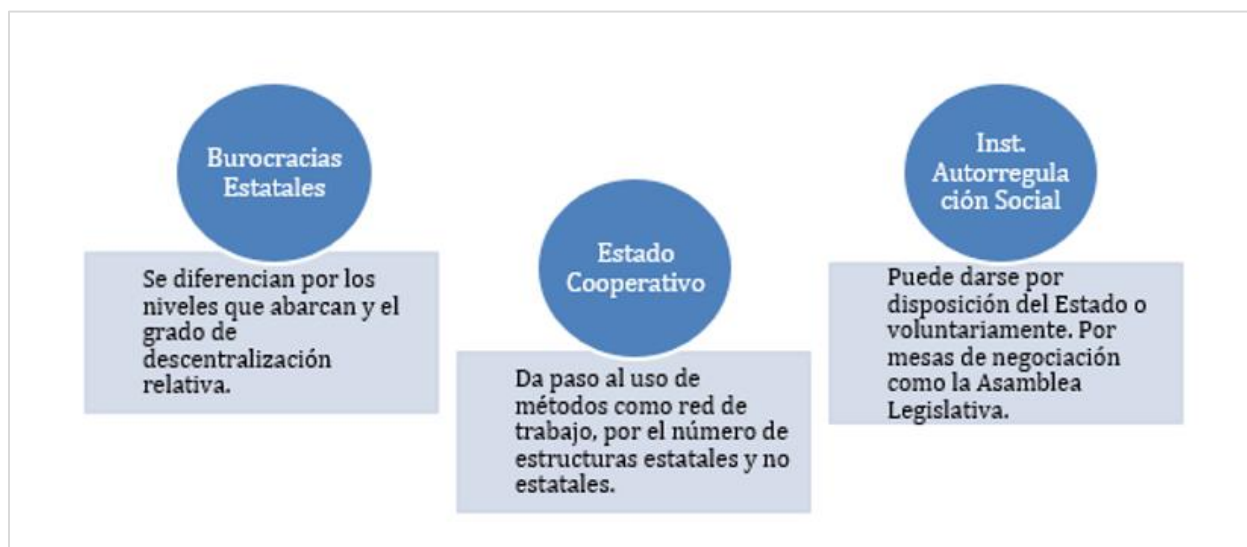
Con el fin de llevar a cabo algún plan estratégico para la reducción del desempleo juvenil, se definen algunos conceptos políticos que son necesarios para la ejecución de acciones por parte del aparato público. Según el análisis realizado por Mayntz (2006), el término gobernanza puede verse desde sus tres diferentes componentes:

... ya en las últimas dos décadas del siglo XX el término governance comenzó a utilizarse crecientemente en dos ámbitos teóricos diferentes: en el ámbito general de la teoría social, para hacer referencia a las diferentes formas de coordinación de la acción social (jerarquía, mercado, comunidad, organizaciones); y en el



ámbito de la política internacional, y poco después también de política nacional, para hacer referencia a la regulación no-jerárquica y no exclusivamente estatal. (p.103)

La gobernanza se entiende, entonces, como la participación que realiza cada ciudadano en el sistema social a nivel nacional para la resolución de problemas en el ámbito político, abarcando las formas que asume la colectividad para regular los acontecimientos y principales temas en la conducción de la política-economía (Mayntz, 2006). Mayntz (2006) define tres componentes de la gobernanza en el Estado moderno.



*Figura 3. Componentes de la gobernanza.*  
Fuente: Mayntz (2006).

Del concepto de gobernanza, se desprende la necesidad de analizar las arenas públicas, teniendo como eje central la participación y representación social en la institucionalidad, a partir de la búsqueda de satisfacer las necesidades públicas, a través de la opinión pública, para así contribuir con la construcción de la ciudadanía (Cunill y Leyton, 2017). Según Cefai (2002), para esto se requiere de herramientas para la observación y descripción de las prácticas cívicas completas, controladas por diversos regímenes de compromisos, abriendo transversalmente un puente de comunicación donde se ponen en contacto, impulsan y contribuyen a los procesos de transformación, desintegración y recomposición, así como segmentación, legitimación y negación que lo mueven.

Se pueden percibir las arenas públicas en situaciones de participación ciudadana o de la representación de los ciudadanos en las diferentes instituciones públicas, con el fin de obtener, a través de la opinión pública, soluciones a los problemas sociales como la pobreza, la educación y el desempleo, además de contribuir con los procesos de transformación y mejora de las políticas públicas, proyectos y programas sociales que estén relacionados con el mismo tema.

Sin embargo, es relevante analizar la participación de la red de actores y la red de trabajo que proponen Cunill y Leyton (2017), quienes definen una red como un tipo de organización que detalla las relaciones establecidas de un mismo ramo o dirección, se puede establecer por medio de una ubicación en específico o bajo una característica en común.

La red de trabajo es la segunda parte del desarrollo de la estrategia. Es en este punto donde se dividen funciones, se establecen responsabilidades y de alguna manera se forma un cronograma de trabajo partiendo del análisis de actores realizado. Dentro de los valores fundamentales de una red de trabajo se encuentran los mostrados en la figura 4:



*Figura 4. Valores para una red de trabajo.  
Fuente: Cunill y Leyton (2017).*

Cada uno de estos valores promueve la participación ciudadana en el accionar de cada organización con el equipo de trabajo que puedan formar y así involucrar a ciudadanos claves con la posibilidad de incidencia. Cunill y Leyton (2017) mencionan que: “otro de los aspectos señalados por los actores refiere a que los espacios de cooperación deberían tener carácter deliberativo o resolutivo, que sean “instancias donde los públicos - privados conversen, tomen decisiones, tomen acuerdos”” (p.24), por lo que se entiende que la red de trabajo formada brindará una rendición de cuentas correcta y transparencia a lo largo del recorrido por realizar para llevar a término el proyecto o programa.

Se diferencia una arena pública de una red de política porque esta sugiere una manera en que representantes de grupos de intereses en un complejo de organizaciones públicas y privadas, que gobiernan un sector de la política, interactúen unos con otros, discutiendo problemas públicos e ideando instrumentos para su mejora. Con el tiempo estas interacciones pueden generar lazos parcialmente institucionalizados.

Lindblom (1991) sugiere a las interacciones públicas como “juego de poder”, refiriéndose a “juego” como la naturaleza misma de su significado, una estrategia de campo, la situación de juego suele ser la serie de maniobras que permiten adelantar a uno u otro equipo para que logre la victoria.

Es importante definir, desde el punto de vista de Lindblom (1991), el por qué obedecer las normas; esto es debido a que cada uno de los participantes las perciben como legítimas, dado que la no existencia es probablemente imposible y las mismas determinan o colaboran a mantenerse en una determinada socialización y es por ello que son objeto de cambio cuando una nueva de mayor vigor la reemplaza o la pone en entredicho.

Cada uno conoce las posiciones en este juego, maniobras, tácticas y cómo poder cambiarlas. Además, se conoce que también algunos participantes poseen poder en las interacciones, no especificadas explícitamente o mediante los mecanismos formales, donde se encontrará inevitablemente herramientas de poder y las interacciones de crédito en la política.

Dando paso a estas teorías en relación con algunos de los conceptos aquí descritos, surge la Teoría de Intervención, la cual es definida por MIDEPLAN (2017) de

manera clara y precisa; por esto, bajo la necesidad de desarrollar y entender la terminología para que otros conceptos de carácter más políticos puedan comprenderse fácil y de manera lineal, se toma en cuenta la conceptualización de la siguiente manera: “...es la articulación lógica sobre la manera esperada en que los recursos asignados a la intervención permiten desarrollar actividades que tendrán determinados productos, los cuales, a su vez, generarán cambios (resultados/beneficios) de corto, mediano y largo plazo sobre la sociedad..” (MIDEPLAN, 2017, p.6). Hay que entender que comprende políticas, planes, programas y proyectos que el Gobierno como tal pueda desarrollar, desplegando una serie de acciones que se conocen como un medio para llegar a un fin, en este caso, la solvencia de una necesidad social (MIDEPLAN, 2017).

La cadena de resultados es una manera sistemática y sintética del modelo lógico que mezcla insumos y actividades planeadas para conformar y mejorar un problema; ayudando a establecer los resultados e impactos que se espera lograr como consecuencia de la generación de esfuerzos por parte de actores nacionales e internacionales, así como entes y organizaciones que generen productos transformados en resultados, los cuales serán detallados en el último capítulo de este documento (Turriago, 2012).

Por otra parte, MIDEPLAN la indica que ...“brinda una definición lógica de cómo una secuencia de insumos, actividades y productos relacionados directamente con la intervención, interactúan y establecen las vías por las que se logran los efectos y los impactos”... Además, indica que... “define la causalidad desde el comienzo de la intervención, empezando por los recursos disponibles hasta los objetivos a largo plazo, permitiendo un proceso de retroalimentación para realizar los ajustes requeridos”. (MIDEPLAN, 2012)

Finalmente, en la figura 5, se detalla el nivel de importancia e impacto que implica la cadena para el cierre lógico después de la aplicación de la teoría de la intervención, el ciclo de las políticas sociales y cada uno de los conceptos desarrollados anteriormente.

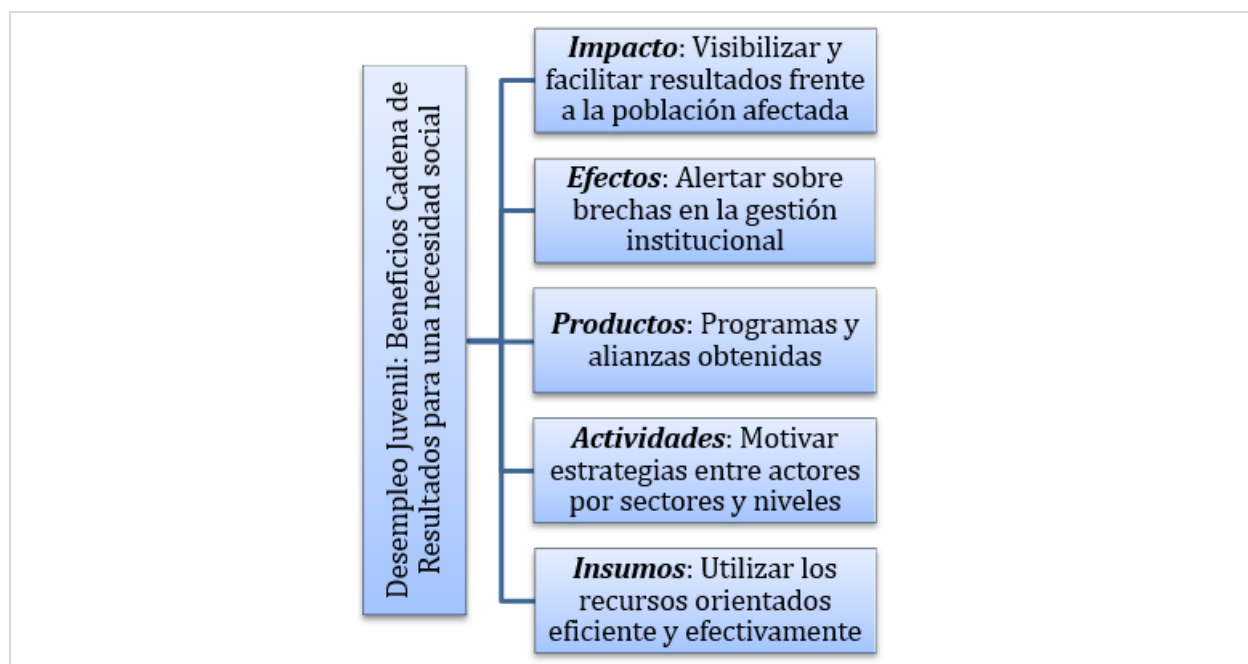


Figura 5. Cadena de resultados para el desempleo juvenil

Fuente: elaboración propia, con base en Azofeifa (2016) y (MIDEPLAN 2012).

### 3.2. Marco referencial

Reflexionando sobre la información recopilada, se ha logrado reconocer que si el concepto de desempleo juvenil es direccionado a jóvenes con edades tempranas, compromete la empleabilidad futura, marcando líneas claras de comportamientos inadecuados socialmente hablando. Por su parte, la política y la estructura institucional muestran con sus acciones la desarticulación existente, generando que esta población desempleada invierta su tiempo en pasatiempos que pueden comprometer su integridad física. “Como lo ha señalado el Secretario General de la Naciones Unidas, el desempleo juvenil compromete el desarrollo social y económico de generaciones futuras, cuestiona nuestra solidaridad intergeneracional, y genera tremendos desafíos de desarrollo para cada país, así como para la comunidad internacional” (Ramírez, 2002, p.2).

Es conveniente para el siguiente estudio enmarcar las referencias de vitalidad del proyecto, tales como la institucionalidad en el ámbito local e internacional, el desarrollo de la misma en estos dos ámbitos, así como una breve repercusión a nivel nacional, además de las políticas públicas y arena de actores en la toma de decisiones.

Esta investigación busca sustentar, por medio de toda aquella información recopilada y trabajada desde el 2014 al 2018, la necesidad de abordar el desempleo

desde las relaciones institucionales, por políticas públicas, estrategias, esfuerzos realizados y todo lo que conlleve la institucionalidad de los actores; así como buscar y proponer estrategias que disminuyan la problemática con los recursos ya destinados por los entes encargados de atacar la brecha latente.

### **3.2.1. Institucionalidad: el sector social desde el ámbito nacional e internacional**

El sector de desarrollo social internacional y costarricense expresa la relación entre el ciudadano y el Estado, y se puede apreciar como explica en *El Contrato Social* el filósofo francés Rousseau (1762 citado por Escamilla, 2018), quien comenta que: “cada ciudadano es soberano y súbdito al mismo tiempo, ya que contribuye a crear la autoridad y a formar parte de ella, en cuanto a obedecerla” (párr.5).

Por este motivo, el Estado, cual delegado de la “soberanía”, tiene la capacidad de propiciar, conducir y generar planes, programas y proyectos, así como regulaciones necesarias para situaciones y eventos en específico, en cuyo caso estas regulaciones se podrían definir como “institucionalidad”.

Entendiendo que las organizaciones representan las necesidades específicas de una población, el liderazgo puede llegar a ser lo suficientemente competente para dar permanencia a las políticas que les alimentan, según indica en las *Reflexiones sobre la institucionalidad y gobernabilidad democrática*, Urcuyo (2010) para la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), quien menciona que se debe considerar a las instituciones como las reglas del juego que el ciudadano debe seguir, aquellas que enmarcan el proceso político y condicionan las actuaciones de cada uno de los actores involucrados en ese mismo juego. Estas pueden verse precisamente afectadas por dos factores: el cambio de las reglas por obsolescencia o bien, por presión de los otros jugadores (presión de actores involucrados), quienes serán los que soliciten un trato justo frente a los demás en el marco de esas reglas.

Entonces, se podría indicar que la “institucionalidad” versa sobre el concepto de conjunto de normas que regulan el comportamiento de los actores, las organizaciones, la calidad y los modelos de organización y gestión, así como los arreglos institucionales (Franco, 2004, citando a CEPAL, 2006).

Dado lo anterior, este estudio busca como idea central la relación de cada institución, organización, programa, proyecto o plan en desarrollo, con la brecha existente en temas de desempleo juvenil y en pro del empleo, buscando el enfoque en cada uno de los esfuerzos de las instituciones relacionadas con el sector social, entendiendo y comprobando lo desarrollado anteriormente, desde dos perspectivas: el ámbito nacional y el internacional.

### **3.2.2. Ámbito internacional**

El análisis de la institucionalidad desde el punto de vista internacional se enmarca en las organizaciones que tienen incidencia en el área de trabajo, desarrollo social y humano, una de ellas es el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), quien tiene como objetivo impulsar el desarrollo humano sostenible velando y fortaleciendo los derechos humanos, la democracia, la convivencia y la protección del ambiente (PNUD, 2014).

El PNUD se establece como una red mundial para lograr el desarrollo de sus 166 países miembros, trabajando a nivel local. Mediante el Acuerdo Marco PNUD - Gobierno de Costa Rica N°5878, establece que el PNUD brindará asistencia a los esfuerzos nacionales de los países en desarrollo, siempre y cuando exista un documento del proyecto. Por lo que cada proyecto puede ser ayudado de manera directa o externa mediante un organismo de ejecución y como contraparte el gobierno proporcionará los mapas, informes, cuentas, expedientes, estados, documentos y cualquier otra información que pueda solicitar el PNUD en relación con cada proyecto que reciba cooperación, así como el informe final del proyecto (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1973).

Por otra parte, se encuentra la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que recientemente ha tenido una mayor incidencia en el país en toda la revisión de políticas; quien tiene como misión: “promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo” (OCDE, s.f., párr.1), ofreciendo un espacio para compartir experiencias y buscar soluciones a los problemas que se muestran similares en 75 países.

En el año 2017, la OCDE propuso al país que redujera los impuestos sobre el trabajo y que los costos de los programas que son financiados se trasladen a otros gastos

como el impuesto sobre el valor agregado (IVA) o el impuesto sobre la renta, luego de realizar el estado del mercado laboral y políticas sociales, puesto que las cargas sociales en el país son muy altas y deben reducirse de los rubros que no aportan beneficios directos para el trabajador, dejando desfasada a la población joven (Chinchilla, 2017).

Esta recomendación que se desprende trae consigo la mejora en el panorama nacional del tema empleo, aportando mayor inversión externa y desarrollo de una estructura de impuestos que aporte a la producción nacional y la seguridad social.

Otro actor medular es la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como entidad tripartita de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se encarga de establecer normas de trabajo, formular políticas y elaborar programas para la promoción del trabajo responsable, para todas las personas que viven en los 187 Estados miembros, hombres y mujeres, buscando la sinergia entre los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, garantizando que las opiniones de todos queden fielmente reflejadas en las normas, políticas y programas de la OIT (Organización Internacional del Trabajo [OIT], s.f.d).

El Convenio sobre la política del empleo nro.122 (OIT, 1966) establece que los Estados miembros, a través de políticas activas que fomenten el empleo productivo y libremente elegido, donde garantiza que haya trabajo para todas las personas que están disponibles y que lo buscan, puedan elegir libremente el ámbito que deseen y que tengan acceso a la educación necesaria para ejercerse. Además, el Programa Global del Empleo (OIT, 2003) establece estrategias económicas, apoyadas por las normas internacionales del trabajo, en las que se incluye la promoción de las cooperativas, así como de las pequeñas y medianas empresas, formación y educación, protección social, seguridad y salud en el trabajo e igualdad y negociación colectiva.

Como parte de la institucionalidad reconocida propiamente en empleo juvenil, se observan a nivel internacional actores claves en los procesos como la juventud, por ejemplo, el caso de la Convención Iberoamericana de Derecho de los Jóvenes, donde establece que los países como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, “reconocen los derechos de los jóvenes a gozar y disfrutar de todos los derechos



humanos y se comprometen a respetar y garantizar a los jóvenes el pleno disfrute y ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales” (Convención Iberoamericana de Derecho de los Jóvenes, 2005, art.2).

Por lo cual, estas organizaciones, desde su institucionalidad, sustentan una línea de trabajo en temas de desempleo, a su vez, buscan dedicar toda clase de recursos que faciliten la inserción laboral de países en desarrollo con tasas altas de deserción escolar, mortalidad juvenil y desempleo.

### **3.2.3. Ámbito nacional**

Desde la perspectiva nacional, quien responde a la institucionalidad en la materia es el sector social, uno de los más amplios del país, incluyendo acciones como Trabajo y Seguridad Social, Desarrollo Humano e Inclusión Social, así como el de Cultura y Juventud; según indica la Dirección Nacional de Empleo (DNE) del MTSS, para el desarrollo de la población desempleada y el cumplimiento en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Cada una de las instituciones brinda una serie de programas que se enfocan en el desempleo a partir de diferentes perspectivas, desde el núcleo familiar con alguna condición específica, ya sea madres solteras, jóvenes que salieron de las aulas o con personas con discapacidad (MIDEPLAN, 2017).

Dado que la institucionalidad define como marco normativo la utilidad pública de las instituciones, se considera necesario el continuo cambio, así como los aportes interinstitucionales o reorganización estructural para enfocar los esfuerzos en las necesidades de la sociedad (Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor [CONAPAM], s.f.). Por ello, el sector social representa desde diversas instituciones esta capacidad de reajuste, pero con ciertas debilidades que atender, focalizando los esfuerzos en las áreas que la sociedad está actualmente buscando solucionar.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), ente rector en empleo de Costa Rica, cubre el ámbito laboral y social del país en dos áreas: la laboral y de economía social solidaria y la social, que busca garantizar las condiciones óptimas de trabajo a través de instrumentos jurídicos, entre los cuales se resaltan los convenios con la OIT, la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social nro. 1860 y sus reformas (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1955), Código de Trabajo

y sus reformas (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1943a), entre otros de interés y aplicación al sector.

Como parte del mismo Sector de Desarrollo Social se encuentra el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), que nace de la preocupación del Estado por resolver la problemática de la pobreza y pobreza extrema en Costa Rica, enfocando los recursos, tanto gubernamentales nacional y extranjero como organizaciones privadas, entes religiosos y otros grupos interesados en disminuir la pobreza en el país (IMAS, 2015), amparado a la Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) nro.4760 en el año 1971 (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1971a).

El IMAS concibe la pobreza como resultado de una menor fuerza de trabajo y una tasa de ocupación baja, principalmente en las personas jefes de hogar, además, considera que el aumento de la tasa de desempleo se debe al dinamismo que experimenta actualmente la economía y las pocas posibilidades que se presentan a las poblaciones con esta desventaja social (IMAS, 2017).

Por otra parte, se debe considerar el accionar del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), siendo este el que vela por el respeto de los derechos en edades de niñez y adolescencia, creado en 1930 y mencionado en el artículo 55 de la Constitución Política de la República (Asamblea Nacional Constituyente, 1949). También se rige bajo otras normas, nacionales e internacionales, siendo las principales el Código de la Niñez y la Adolescencia (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1998) y su respectiva Ley Orgánica, así como la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por Costa Rica en 1990 (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1990).

El Código de la Niñez y la Adolescencia establece los parámetros de bienestar en personas menores de 18 años, tales como los derechos en áreas como salud, educación, cultura y recreación, derechos de la personalidad, a la vida familiar y a percibir alimentos, el acceso a la justicia, y en temas de trabajo (PANI, 2018), que es lo que compete a esta investigación, limitando la edad laboral a adolescentes mayores de 15 años, definiendo el rango de edad para este trabajo.

En este estudio, es necesario comprender cuál es la relación de la pobreza y la población con discapacidad con los niveles de desempleo y sus repercusiones, especialmente de la juvenil, dado que existe una serie de factores que podrían ser parte

importante de las respuestas que se buscan para resolver el nivel de incidencia de los actores e institucionalidad en el desempleo juvenil.

Para este análisis, se enfatiza que no se detallan otras instituciones en el ámbito nacional relacionadas con el sector social, ya que se resaltan las tres más relevantes. A pesar de esta selección, se comprende que los entes públicos llevan a cabo las directrices del gobierno, así como la atención y las medidas necesarias que se aplican para aquellas personas que no cumplen con dichos parámetros. Adicionalmente, por la necesidad actual en términos de desempleo, existe una población específica como es la de personas con discapacidad y se exponen dos instituciones que aportan al estudio.

El Patronato Nacional de Ciegos, por ley debe: “brindar protección a todas las personas ciegas, por los medios y en la forma que esta ley señala y coordinar la acción de todos aquellos organismos o asociaciones que tengan relación con los problemas de las personas no videntes” (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1957, art. 1). A su vez, el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad se crea como: “el rector en discapacidad, el cual funcionará como un órgano de desconcentración máxima y personalidad jurídica instrumental, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”. Gracias a esta relación, la dirección de empleo brinda capacitaciones y desarrolla a personas con discapacidad para apoyar la inserción al mercado laboral, bajo condiciones óptimas para el crecimiento y desempeño según las capacidades motoras y condiciones de cada individuo. Dicha estrategia es desarrollada con el CONAPDIS, quienes aportan en ferias de empleo, buscando la igualdad de oportunidades, convenios sobre los derechos de las personas con discapacidad, promocionando, garantizando y respetando al individuo según su ley de creación (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2015).

Como se denota, a raíz de los cambios en las necesidades, la institucionalidad podría generar variantes en las organizaciones, esto en un proceso, evolucionando como un constructo social que se moldea o crea nuevas entidades para atender una variante naciente de la definición anterior. Tal es el caso de la constitución del Consejo de la Persona Joven y la Ley General de la Persona Joven nro.8261, donde hace referencia a la creación y acceso a oportunidades y servicios básicos, a través de políticas públicas que buscan el desarrollo integral y el ejercicio pleno de su ciudadanía, en especial en los

campos de educación, empleo, salud preventiva y tecnología (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2002a).

### **3.2.4. Políticas y arena públicas**

En el marco de esta investigación, es importante mencionar la relación que mantiene el desempleo con las políticas públicas y arenas de actores que se revelan como aportantes del proceso social.

Las políticas públicas encierran un conjunto de grandes acciones, decisiones y omisiones por parte de los actores sociales y responden a las problemáticas que se presentan a través de construcciones sociales y políticas, siempre y cuando se tomen en consideración en la agenda pública (Rodríguez, 1998). La doctora Cunill propone que es una construcción de la racionalidad comunicativa que incentiva el régimen de un principio ético en la forma en la que se expresa la opinión pública, sustituyendo las asimetrías que atentan a la representación por intermediación política por métodos de representación directa (Rodríguez, 1998).

Entonces, desde el punto de vista de Cunill, esencialmente se rescata que las políticas públicas son aquellos grandes rasgos de la sociedad que pueden o no ser sustituidos por métodos de representación directa, en el momento en que las políticas públicas no cumplan con las necesidades del ciudadano (Rodríguez, 1998).

En cuanto a su relación con el contexto de la elaboración de política pública desde el empleo juvenil, denota la capacidad de lo “*público*” en poder conseguir de todos los sectores aquellas prácticas cívicas concretas que producen ese proceso de integración e interacción de políticas, especialmente en casos donde se establece a través de una serie de arreglos, protestas, consentimientos y compromisos (Cefaï, 2002).

Por tanto, el espacio político implica lograr que lo público, o sea, el Estado y la sociedad misma, sean capaces de formar opinión y voluntad pública (Cunill, 1997) y la institucionalización de la participación y representación social es de crucial importancia para satisfacer las necesidades públicas.

Según Rodríguez (1998), la doctora Cunill indica que una de las mejores soluciones es la democratización de las instituciones por medio de la intervención directa, potenciando la participación ciudadana a través de una institucionalidad guiada por los principios de igualdad, pluralismo y deliberación. Un Estado fuerte se logra a través de

una sociedad fuerte, por lo que hay que fortalecer los parlamentos y arenas de intermediación política. Cunill (2014) propone: “el trabajo en red (networking), que busca la coordinación e integración, asociando la intensidad y complejidad de la colaboración con los niveles de vulnerabilidad, y riesgo de los niños y niñas y de sus familias...” (p.17), partiendo de la integración de las instituciones y organizaciones mencionadas anteriormente, cada una de ellas trabaja de manera individual contra el desempleo, por lo que la propuesta sería la unificación de esfuerzos para obtener: comunicación, cooperación, coordinación, colaboración, convergencia y consolidación.

Ahora bien, una arena pública se entiende como el principio del diálogo entre la opinión pública, servicio público, utilidad pública y se logra visualizar la relación del Estado, la sociedad civil y el orden público. Las arenas públicas están marcadas por una red de convenciones e instituciones, es un teatro de acciones conjuntas y coordinadas, es una arena de competencias, conflictos y controversias, donde las redes deben ser flexibles y móviles para que los actores individuales y colectivos se conecten por preocupaciones convergentes y actividades conjuntas, a través de procesos más o menos estandarizados (Cefaï, 2002).

Esta arena pública, según Cefaï (2002), debe tener un escenario, porque es un lugar de ajuste recíproco, donde los actores se enfrentan a través de la cooperación y competición, alianza y conflicto que se crean temporalmente al evolucionar, vinculados a través de reglas comunes y posturas compartidas. Además, debe basarse en la pluralidad e igualdad, donde la diversidad de las opiniones esté articulada por mecanismos institucionales y una matriz de referencias jurídicas.

Por esta razón, se comprenden las relaciones existentes en cuanto a las arenas y políticas públicas para el empleo, llevando a comprender la problemática del país, desde el contexto de las arenas públicas, de ser posible, en el descubrimiento de la brecha social.

### **3.3. Marco legal**

Como esfuerzo de la contextualización legal y conocimiento de la normativa, se expresa en este apartado la información que especifica la razón de ser de cuatro actores relevantes para el desempleo, los cuales fueron tomados en cuenta por su relación como estrategia de trabajo para el Programa Empléate. No obstante, se desea aclarar que no

se estará tocando como tal los lineamientos legales, entiéndase, convenios, decretos, leyes o cualquier otro documento que sujete a la institución ante la ley, esto porque son muchos los textos que respaldan sus funciones y, además, este apartado no corresponde a la totalidad de las instituciones que se identificaron como relevantes para la incidencia del desempleo (ver anexo 1.).

### **3.3.1. Consejo de la Persona Joven**

Esta institución es regida por la Ley General de la Persona Joven nro. 8261 (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2002a), donde señala la estructura legal que debe seguir, así como los derechos y deberes para con la población de análisis. En cuanto al corazón del Consejo, se encuentran la misión y la visión, ayudando a comprender el día a día de cada uno de los funcionarios; su misión es: "... rectora en materia de Políticas Públicas, reconoce los derechos y el desarrollo de potencialidades del sector de población encaminadas al desarrollo integral, así como a la equidad social y la igualdad de oportunidades..., de los jóvenes de este país. (Consejo de la Persona [CPJ], s.f., sección; Misión, párr.1)

Por su parte, la visión expresa textualmente: "Ser la institución que garantiza una sociedad de personas jóvenes desarrolladas integralmente con altos niveles de calidad de vida que ejercen sus derechos y ciudadanía, participando activamente en el desarrollo del país" ( Consejo de la Persona [CPJ], s.f., sección; Visión, párr.1). Gracias a esta visión, surge la inquietud de esta investigación, donde por medio del análisis de documentación y la evaluación sobre programas claves que atacan el desempleo, se reconoce que el esfuerzo realizado no es el suficiente para mermar la brecha social; por lo que se profundiza en cada capítulo la necesidad de atacar más directamente la necesidad social señalada, entendiendo que la institución rectora debería ser el Consejo, demostrando el cumplimiento de los objetivos que se detallan seguidamente (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2002a, Ley 8261).

#### **3.3.2.1. Objetivos institucionales**

En el marco de la Ley General de la Persona Joven, se tienen los siguientes objetivos, según el artículo 1:

1. Elaborar, promover y coordinar la ejecución de políticas públicas dirigidas a crear las oportunidades, a garantizar el acceso a los servicios e incrementar las potencialidades de las personas jóvenes para lograr su desarrollo integral y el ejercicio pleno de su ciudadanía, en especial en el campo laboral, la educación, la salud preventiva y la tecnología.
2. Coordinar el conjunto de las políticas nacionales de desarrollo que impulsan las instancias públicas, para que contemplen la creación de oportunidades, el acceso a los servicios y el incremento de las potencialidades de las personas jóvenes para lograr su desarrollo integral y el ejercicio pleno de su ciudadanía.
3. Propiciar la participación política, social, cultural y económica de las personas jóvenes, en condiciones de solidaridad, equidad y bienestar.
4. Promover y ejecutar investigaciones que permitan conocer la condición de las personas jóvenes y de sus familias, para plantear propuestas que mejoren su calidad de vida.
5. Proteger los derechos, las obligaciones y garantías fundamentales de la persona joven. (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2002<sup>a</sup>, art.1)

Adicionalmente, se comprende que la finalidad del Consejo de la Persona Joven es, como sus objetivos lo indican, elaborar y ejecutar política pública por medio de un plan de acción. Sin embargo, es relevante indicar que se rigen por la Política Pública de la Persona Joven, siendo resultado el análisis y la reflexión de la realidad de las personas jóvenes y de la institucionalidad de juventud del país.

### **3.3.2. Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTSS)**

Así mismo, el MTSS es regido por la Ley orgánica nro. 1860, creada en 1955, donde indica que su propósito es el:

Tener a su cargo la dirección, estudio y despacho de todos los asuntos relativos a trabajo y a previsión social; y vigilará por el desarrollo, mejoramiento y aplicación de todas las leyes, decretos, acuerdos y resoluciones referentes a estas materias, principalmente los que tengan por objeto directo fijar y armonizar las relaciones entre patronos y trabajadores, como garantía del buen orden y la justicia social en

los vínculos creados por el trabajo y los que tiendan a mejorar las condiciones de vida del pueblo costarricense. (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1955, Ley 1860, art. 1)

La visión y misión de esta entidad fueron creadas por el sentir de los funcionarios del Ministerio, basados bajo el propósito estipulado en su ley, por lo que se presentan como:

**Misión:** “Somos la institución rectora y ejecutora de la política laboral y de seguridad social, dirigida a la sociedad costarricense; vigilante del trabajo decente, el desarrollo, inclusión, equidad y justicia social” (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica [MTSS], s.f.a sección: Misión y visión, párr. 1).

**Visión:** “Líder en la promoción y protección de los derechos humanos laborales y de seguridad social, personal con vocación de servicio, tecnología de avanzada, servicios de calidad de cobertura nacional.” (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica [MTSS], s.f.a, sección: Misión y visión, párr. 2)

### **3.3.2.1. Funciones**

El marco de acciones del Ministerio está definido en el Capítulo I de la Ley Orgánica, a continuación, se detallan las funciones institucionales:

1. Protección efectiva al trabajo humano y a los derechos de los trabajadores
2. Procurar que las organizaciones profesionales cumplan con su misión social, y, tratándose de los trabajadores, propender a un más alto nivel de la cultura, de la moral y de la economía de éstos
3. Velar por el establecimiento de una política general de protección al trabajador y a su familia, como consecuencia de las relaciones de trabajo o de las situaciones de infortunio en que se encuentren, atendiendo al mismo tiempo a los riesgos futuros que les puedan acaecer
4. Estudio y solución de todos los problemas resultantes de las relaciones entre el capital y el trabajo



5. Formular y dirigir la política nacional en el campo del bienestar social a fin de garantizar la efectividad de la legislación y de la asistencia al costarricense, su familia y la comunidad
6. Organizar y administrar los servicios públicos de bienestar social
7. Coordinar los esfuerzos públicos y particulares en el campo de bienestar social
8. Garantizar la aplicación de las leyes sociales. (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1955, Ley 1860, art. 2)

Como dato importante, el Ministerio financia por medio del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares; tiene programas sociales dirigidos a población con necesidades sociales, dándole el papel de rector al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, sobre todo en lo que se refiere a los intereses del mercado de trabajo.

### **3.3.3. Instituto Nacional de Aprendizaje**

Nace de la Ley 3506 (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1965b), luego reformada por la ley 6868 (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1983), creado como organismo descentralizado, semi autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, buscando contribuir al desarrollo económico y al mejoramiento de las condiciones de vida de los costarricenses por medio de capacitaciones y formación académica en carreras técnicas que faciliten la inserción laboral.

Por su parte, esta institución también cuenta con una dirección clara de lo que desean desarrollar, partiendo de lo que son y para dónde van, por lo que se han propuesto cumplir a futuro:

**Visión:** “Ser la Institución educativa de calidad, accesible, flexible, oportuna e innovadora que contribuya al desarrollo de las personas y al progreso del país” (Instituto Nacional de Aprendizaje [INA], sección: misión, párr.1). Así como demostrar que; **Misión:** “Es una institución autónoma que brinda Servicios de Capacitación y Formación Profesional a las personas mayores de 15 años y personas jurídicas, fomentando el trabajo productivo en todos los sectores de la economía, para contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y el desarrollo económico-social del país” (Instituto Nacional de Aprendizaje [INA], sección: visión, párr.1).

Por lo que sus objetivos ayudan a que, tanto su misión como la visión del instituto sea delimitadas y abordadas adecuadamente, según población, recursos y necesidades de la población económicamente productiva, posterior a la inversión educativa realizada. Se definen los objetivos como de la siguiente forma:

1. Desarrollar acciones de formación y capacitación dirigidas a mejorar la productividad y competitividad de las empresas, de los jóvenes y de los trabajadores en general de los diferentes sectores de la economía social, mediante programas de desarrollo tecnológico, reconversión productiva, aseguramiento de la calidad; con miras a hacer frente a las exigencias de la globalización y la apertura de los mercados.
2. Promover y desarrollar acciones de formación y capacitación flexibles y oportunas dirigidas a atender las necesidades de las personas en desventaja social: mujeres en condiciones especiales, personas con discapacidad, jóvenes en condiciones de marginalidad, indígenas, población emigrante debidamente legalizada, adultos mayores, privados de libertad, entre otros; con el propósito de asegurar su inserción laboral en el mercado de empleo.
3. Fortalecer el desarrollo de las capacidades humanas mediante programas de formación profesional, capacitación y servicios tecnológicos diseñados, bajo el concepto de formación continua y flexible, identificando las competencias profesionales que requieren los sectores productivos del país, en todo el territorio nacional, con miras a promover el desarrollo de la productividad y competitividad del mercado de trabajo.
4. Promover y ejecutar acciones tendientes al desarrollo institucional en el ámbito de todos sus recursos y procesos: organización, sistemas de información, recursos tecnológicos, diseño de programas, y otros, contemplando actividades que orienten a la institución al mejoramiento y aseguramiento de la calidad, para garantizar un servicio al cliente, oportuno de alta calidad y acorde con sus requerimientos y necesidades.

La vocación social del INA le ha permitido proyectar acciones en todo el país, beneficiando a miles de costarricenses, en todas las áreas productivas. (INA,

2018, citado por Organización Internacional del Trabajo [OIT], s.f.e, sección: objetivos, párr. 1-4)

### **3.3.4. Ministerio de Educación Pública**

En cuanto al ente encargado de la educación de los niños y adolescentes del país, se reconoce que fue creado bajo la Ley 3481 (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1965a). Dentro del foco principal del Ministerio, está el poner en ejecución cualquier plan, proyecto o programa que nazca del Consejo Superior de Educación.

Como toda institución del Estado, cuenta con una misión, la cual indica que...

Como ente rector de todo el Sistema Educativo, le corresponde promover el desarrollo y consolidación de un sistema educativo de excelencia, con acceso a toda la población, a una educación de calidad, centrada en el desarrollo integral de las personas y en la promoción de una sociedad costarricense integrada por las oportunidades y la equidad social. (Ministerio de Educación Pública [MEP], 2018, sección: Misión)

Por otra parte, su visión institucional indica que desean estar: “Como un ente moderno, al servicio de los estudiantes y sus familias, así como, de los docentes y directores de centros educativos y en general, de las comunidades” (MEP, 2018, sección: Visión).

Es caracterizado por una gestión administrativa eficiente, oportuna y transparente, que promueve el desarrollo integral del ser humano y las capacidades humanas necesarias para vivir e integrarse en una sociedad global, con base en el ingenio, el conocimiento y las destrezas, contribuyendo a descubrir, entender, expresar y reconstruirse con enseñanza de calidad, llegando a completar la educación necesaria para ser ciudadanos del mundo, capaces de guiarse en la búsqueda permanente y mejora continua de sí mismo como individuo, aportando a la sociedad con una visión crítica de lo que es justo bajo una necesidad común (MEP, 2018, sección: Visión).

Gracias a la educación técnica, muchos jóvenes costarricenses han logrado obtener empleo posterior a su graduación de los colegios. Hoy día hay variedad de carreras técnica que brindan una base profesional para desenvolverse en el mundo laboral, se imparten carreras como secretariado, dibujo arquitectónico, informática, finanzas, entre otras. Por lo que como objetivos, el Ministerio cree en: “Determinar cuáles competencias deben tener los jóvenes para enfrentar airoosamente los retos del siglo XXI, desarrollando instrumentos que permitan medir estas competencias para ofrecer al país una solución para identificar, medir y desarrollar a los estudiantes del sistema educativo formal” (MEP, 2018, sección: Objetivos).

Y por ese desarrollo técnico, el MEP como tal ha dado un avance mayor a las funciones que tomó como propias en la ley de creación, donde indica que:

Artículo 2°.- Corresponde específica y exclusivamente al Ministerio poner en ejecución de los planes, programas y demás determinaciones que emanan del Consejo Superior de Educación.

Artículo 3°.- El Ministerio es el encargado de mantener y coordinar las relaciones del Poder Ejecutivo con la Universidad de Costa Rica, así como con cualesquiera otras instituciones que imparten enseñanza superior.

Artículo 4°.- Corresponde al Ministerio coordinar e inspeccionar la educación que se imparta en todo centro docente privado, así como la vigilancia administrativa de toda forma de estímulo que el Estado brinda a la iniciativa privada en materia educativa.

Artículo 5°.- El Ministerio es el vínculo entre el Poder Ejecutivo y las demás instituciones que trabajan en el campo educativo y cultural, tanto públicas como privadas, nacionales e internacionales. (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1965a, Ley 3481, art. 2-5)

Cuadro 2. Resumen comparativo del Marco Legal: Rectores

Actores	Incidencia	Similitudes	Análisis
INA	Estructura clara y formalizada por ley. Tiene una participación activa con estos actores, en cuanto a convenios y aporte educativo para el apoyo de la empleabilidad del joven y el adulto joven.	Ley de creación Aporte educativo Estructura formal	Forman parte de la institucionalidad encargada de aportar, brindar o medir el desarrollo de la población más vulnerable del país. Desde el INA con experiencia, calidad e impulso a la población con menos facilidad a la educación superior, así como el MTSS aportando presupuesto y dedicando esfuerzos al control de la educación a temprana edad, en busca de disminuir una deserción escolar, la cual va en aumento. Como también el CPJ, siendo el eje central de la juventud costarricense, manteniendo convenios, buscando alianzas con dichas instituciones, así como la que debe ser la más involucrada en la disminución del desempleo juvenil. Para, finalmente, el MEP en conjunto con los actores anteriores intervengan bajo un mismo objetivo en el trabajo en conjunto, partiendo desde su razón de ser, funciones y objetivos individuales, entendiendo que no deben verse como entes aislados en esta labor, todos son parte de la incidencia que se reconoce.
MTSS	Empoderado del manejo adecuado de jóvenes empleados, en cumplimiento de la ley establecida, buscando su empleabilidad de la manera adecuada, sin atentar contra su integridad física, mental o emocional.	Ley de creación Institución rectora en trabajo Estructura formal	
MEP	Ministerio clave para el aumento de la educación. En conjunto con el CPJ y el INA, aporta calidad y oportunidad a que los jóvenes puedan aumentar su conocimiento para valerse por sí mismos, siendo impulsados por el ente rector de la educación a nivel nacional y teniendo un medio de ingreso con la educación adquirida.	Ley de creación Rector educativo Estructura formal	
CPJ	Organismo creado para el manejo de las necesidades de los jóvenes, partiendo de brechas como educación y trabajo. Debe velar por el respeto a esta población vulnerable socialmente, por la falta de interés o mayor apoyo de grandes instituciones que puedan hacer aportes positivos a los jóvenes para su estabilidad social y económica.	Ley de creación Rector de la persona joven Presupuesto para la población analizada	

Fuente: elaboración propia con el análisis de la Evaluación de Empléate, (MIDEPLAN, 2016).

Así se concluye este capítulo, dilucidando el marco teórico, el referencial y el legal; de este último, las instituciones claves para que el desempleo pueda disminuir. Sin embargo, en esta investigación se anhela que cada concepto e información recopilada brinde y sustente cada una de las hipótesis o teorías que surjan, llevando a un capítulo final donde se desarrollen conclusiones y recomendaciones claras y óptimas para el aprovechamiento de esta tesis en beneficio de la institucionalidad pública en el desempleo juvenil.

## **Capítulo IV. Actores públicos**

La participación de actores y organizaciones es necesaria para disminuir la incidencia del desempleo en jóvenes de 15 a 24 años. Los actores se organizan para lograr una representación importante a la hora de solicitar acciones por parte del Estado, o bien, para representar su punto de vista como sociedad. Según Abric (2001) citado por Torres, Acosta y Aguilera (2017), las representaciones sociales son un conjunto organizado y jerarquizado de juicios, actitudes e informaciones que un grupo social ha elaborado a propósito de un objeto social.

La participación de actores públicos o privados se establece por estrategias claras que se fundamentan en una necesidad latente de una población específica. En cuanto al desempleo, esto marca la necesidad de apoyo entre dichos actores para poder atacar, desde diferentes puntos de vista, dicho problema o necesidad.

Las instituciones, según Coraggio (2015), son formas jurídicas de cumplimiento obligatorio, principalmente definidas por el Estado en sentido restringido, abarcando todas las formas de pautar los comportamientos económicos a través de prácticas institucionalizadas por parte de los actores y organizaciones que manejan los recursos necesarios.

Algunas organizaciones tienen incidencia tanto en territorio nacional como fuera del país, estableciendo pautas generales y regulando cuestiones administrativas para una región específica. La Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (CIDJ) (2005), por ejemplo, posee un único tratado que abarca los ámbitos político, económico, civil, cultural y social, relacionados con la población juvenil. A nivel jurídico, establece dos perspectivas, la primera de ellas remite a su naturaleza de pacto internacional, que se va insertando en el concierto del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y que insta a los Estados de la región a comprometerse con el respeto y la garantía de los derechos de todas las personas jóvenes. La segunda, por su parte, enfatiza al carácter práctico del instrumento, en tanto permite el conocimiento, el ejercicio y el disfrute pleno de todos sus derechos por parte de las personas jóvenes (CIDJ, 2005).

Conviene traer a colación que, en más de un aspecto, las disposiciones de los actores involucrados coinciden con normas existentes y relacionadas con tratados,

convenios o esfuerzos realizados en temas de derechos humanos, los cuales, desde una perspectiva de carácter general, reconocen al ser humano como sujeto de derechos, mismos que obligan a los Estados a una debida protección legal. Es significativo recordar que, usualmente, todas las materias que se refieren a los derechos humanos se encuentran en una fase de positivización jurídica, que genera una mayor eficacia en la debida protección legal a la persona humana.

#### **4.1. Mapeo / Análisis de actores**

El mapeo de actores, también conocido como MAC, es una metodología utilizada a nivel social que, vinculada con la teoría de redes sociales, interpreta la realidad nacional al abordar cada uno de los actores: instituciones, organizaciones o cualquier ente que participe activamente en temas de desarrollo social, con sus características y elementos particulares que proporcionen un beneficio o disminuyan la necesidad latente.

El MAC contempla la gobernanza, las arenas públicas, la red de políticas, las relaciones de poder en relación con la red de actores y de trabajo, respectivamente. Cada uno de estos conceptos se mezclan durante el análisis y definición del nivel de participación y relevancia desde un eje específico. Para lo que respecta al tema de este proyecto, la influencia de la institucionalidad en el desempleo juvenil se puede detallar de la siguiente manera:

Tomando como referencia lo analizado en el capítulo anterior, las arenas públicas asumen como eje central la participación y representación social en la institucionalidad, a partir de la búsqueda de satisfacer de las necesidades públicas, tomando como referencia la opinión pública.

La participación y representación social contribuye con la construcción de la ciudadanía (Cunill, 1997, citado por Rodríguez, 1998), por lo que se requiere de herramientas para el análisis de los actores. La observación y descripción de las prácticas cívicas completas, entre otras cosas, están controladas por diversos regímenes de compromisos, abriendo transversalmente un puente de comunicación entre las arenas sociales en donde se ponen en contacto, impulsan y contribuyen a los procesos de transformación, desintegración y recomposición, segmentación, legitimación y negación que lo mueven (Cefaï, 2002).

Ejemplificando ambos conceptos en cuanto al desempleo juvenil, se reconoce la labor realizada a nivel internacional por la OIT, buscando la unificación de enfoques que conllevan a la promoción del trabajo. Para el 2005, en la Conferencia del Trabajo se define la necesidad de una estrategia integrada, por lo que desarrolla el Programa de Empleo Juvenil PEJ, donde se define el objetivo del “llamado a la acción”, delimitando el norte de las intervenciones nacionales que cada país involucrado trabaja con un enfoque multidimensional equilibrado (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2015).

Desde la visión nacional, una red de política sugiere la manera donde los representantes de grupos de intereses, en un complejo de organizaciones públicas y privadas que gobiernan un sector de la política, interactúan unos con otros. Estos actores de la red discuten problemas públicos e idean instrumentos para su mejora. Con el tiempo, las interacciones pueden generar lazos parcialmente institucionalizados, como es la relación existente entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), al impartir cursos a la población desempleada con discapacidad en relación con una necesidad específica, ubicando a los graduados de los cursos en puestos de trabajo dentro de dichas alianzas.

Por su parte, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) tiene en su plataforma web una serie de canales de comunicación con el ciudadano, con el fin de mejorar dicha comunicación sobre la transparencia de la entidad, o bien, canales de consultas, quejas y sugerencias que promuevan una retroalimentación constante que garantice el bienestar de los ciudadanos y la mejora en la gestión institucional (Ministerio de Salud Pública de Costa Rica [MTSS], s.f.a).

El concepto de la red surge de la interacción política descrita por Lindblom (1991), la cual lleva a los llamados “juegos de poder”, refiriéndose a “juego” como la naturaleza misma de su significado, una estrategia de campo, donde la situación de juego viene a ser la serie de maniobras que permiten adelantar a uno u otro equipo para que logre la victoria. En particular con el desempleo, los juegos de poder se pueden ver en los distintos niveles de participación que se dan entre instituciones, por la ausencia de un órgano que esté centrado en la labor social, no solo en empleo, sino que en cualquier problemática nacional.



Cada partícipe conoce las posiciones en este juego del poder, maniobras, tácticas y el cómo poder cambiarlas. Además, se sabe que algunos participantes también poseen poder en las interacciones, no especificadas explícitamente o mediante los mecanismos formales, donde se encontrará inevitablemente las interacciones de crédito en la política.

Por su parte, desde el punto de vista de Lindblom (1991), obedecer las normas es indispensable, porque cada uno de los participantes las perciben como legítimas, dado que la no existencia es probablemente imposible y las mismas determinan o colaboran a mantenerlos en una determinada socialización y es por lo que son objeto de cambio cuando una norma nueva de mayor vigor la reemplaza o la pone en entredicho.

Considerando lo citado con respecto a la ausencia de una institución que centralice las necesidades sociales, se analiza la participación de la red de actores y la red de trabajo que proponen Cunill y Leyton (2017), definiendo el concepto de red como un tipo de organización que detalla las relaciones establecidas de un mismo ramo o dirección y se puede establecer por medio de una ubicación en específico o bajo una característica en común, por lo cual los actores que atacan el desempleo juvenil anteriormente definido, son todas aquellas organizaciones que se mezclan bajo un fin o un beneficio único en busca de un objetivo o su cumplimiento, y el trabajo se definirá como el esfuerzo realizado en pro de obtener una retribución.

En combinación de ambos términos, se puede decir que la red de actores es una organización de las relaciones establecidas entre cada uno de los actores, la red de trabajo de estos y la labor que realizan para un mismo fin, tomando en cuenta el tipo de actor, el rol, la cobertura que puede brindar y los recursos necesarios para su participación.

El mapeo de actores permite, en la investigación de tipo social, graficar las relaciones sociales que están presentes en un momento determinado, entre un conjunto de actores que tienen un mismo fin para la mejora de la problemática presente (Tapella, 2011).

En cuanto a la clasificación de actores, se deben considerar dos instrumentos: un análisis de poder-interés, que fue desarrollado por la Cooperación Alemana, en donde se analiza a cada uno de los actores. Para este análisis, es indispensable conocer la visión de cada actor con el fin de definir el grado de participación que tiene en las

estrategias ya desarrolladas y evaluadas, así se representa a cada aliado y posibles relaciones conflictivas. El segundo es un análisis CLIP (conflicto legítimo, interés y poder) en relación con la colaboración. Este instrumento brinda una imagen y contexto de los actores que no tienen un interés delimitado, así como a los actores que sí pueden ser parte, por el aporte requerido dentro de la estrategia para el desarrollo del proyecto y los actores (Chevalier y Buckles, 2009).

Una vez que se tiene el contexto y análisis de todos los actores, se procede a su clasificación, para definir la red que se entabla entre cada uno de ellos y así completa la estrategia.

Cuadro 3. Análisis de poder-interés de los actores involucrados a nivel internacional

ACTOR	PAPEL QUE DESARROLLA	RELACIÓN PREDOMINANTE	JERARQUIZACIÓN DE SU PODER
Organización Internacional del Trabajo (OIT)	Fomentan el empleo productivo y libremente elegido, en donde garantiza que haya trabajo para todas las personas que están disponibles y que lo buscan, eligiendo libremente el ámbito que deseen y en el que tengan acceso a la educación necesaria para ejercerlos.  Programa Global del Empleo (estrategias económicas apoyadas por las normas internacionales de trabajo).	A favor	Alto
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Funciona como una red mundial para lograr el desarrollo de sus países miembros, trabajando a nivel local. En Costa Rica, brinda asistencia a los esfuerzos nacionales de los países en desarrollo, siempre y cuando exista un documento del proyecto.	A favor	Intermedio
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)	Promueve políticas para el bienestar económico y social alrededor del mundo, brinda un espacio para compartir experiencias y buscar soluciones a los problemas de los países miembros.	A favor	Intermedio
Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (CIDJ)	Instrumento jurídico internacional que tiene el mismo nivel de compromiso y de obligaciones para los Estados Parte que cualquier otro instrumento de carácter regional o universal según su origen—suscrito al amparo de los principios, normas y preceptos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.	A favor	Intermedio

Fuente: elaboración propia, 2018.

Cuadro 4. Análisis de poder-interés de los actores involucrados a nivel nacional

ACTOR	PAPEL QUE DESARROLLA	RELACIÓN PREDOMINANTE	JERARQUIZACIÓN DE SU PODER
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)	Cubre ámbitos laborales y sociales del país, además, busca garantizar las condiciones óptimas de trabajo a través de instrumentos jurídicos.	A favor	Alto
Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	Brinda servicios de capacitación y formación profesional a las personas mayores a 15 años y personas jurídicas, fomentando el trabajo productivo en todos los sectores de la economía.	A favor	Alto
Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	Institución que vela por la resolución de la problemática de la pobreza y pobreza extrema en el país, buscando la disminución de la misma a través de recursos tanto gubernamentales como de otros grupos interesados.	A favor	Intermedio
Sociedad Civil (SC)	Beneficiarios de la política pública y la institucionalidad, pueden o no ejercer presión de acuerdo con los intereses.	A favor	Intermedio
Ministerio de Educación Pública (MEP)	Promover el desarrollo y consolidación de un sistema educativo de excelencia, que permita el acceso de toda la población a una educación de calidad, centrada en el desarrollo integral de las personas y en la promoción de una sociedad costarricense integrada por las oportunidades y la equidad social	A favor	Intermedio
Universidades Públicas y Privadas (UNIV)	Contribuyen a la economía del país mediante la formación de profesionales a través de la educación superior especializada con el fin de reducir la brecha social.	A favor	Intermedio
Patronato Nacional de la Infancia (PANI)	Vela por el respeto de los derechos de los infantes y adolescentes.	Indiferente	Bajo
Dirección General de Desarrollo Social Asignaciones Familiares (DESAF)	Administra los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares a través de una gestión eficiente, eficaz, oportuna y transparente, con la finalidad de facilitar la inclusión social y la eliminación de la pobreza de Costa Rica.	A favor	Bajo
Fondo Nacional de Becas (FONABE)	Contribuye a la permanencia de estudiantes en condición de vulnerabilidad socioeconómica, pobreza y pobreza extrema en el sistema educativo a través del otorgamiento, administración y seguimiento de becas.	A favor	Bajo
Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE)	Contribuir al crecimiento económico y al progreso social del país mediante la atracción de inversión extranjera directa y la sustentación de un clima de inversiones propicios para hacerlo	A favor	Bajo

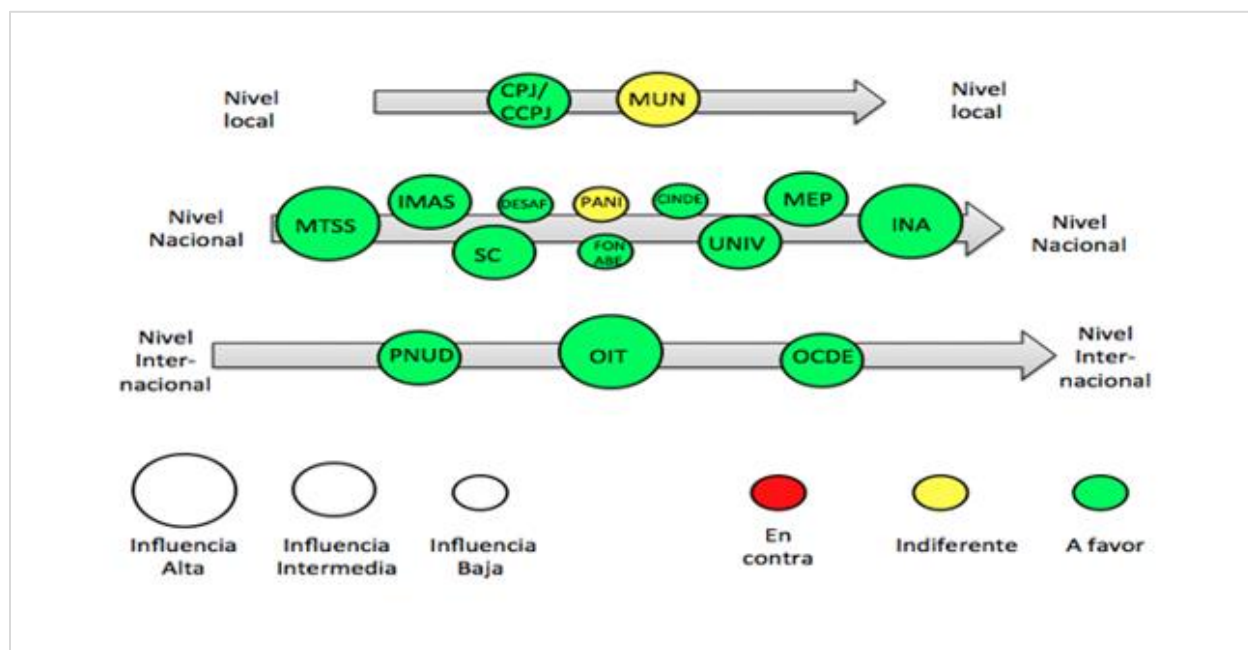
Fuente: elaboración propia, 2018.

*Cuadro 5. Análisis de poder-interés de los actores involucrados a nivel local*

<b>ACTOR</b>	<b>PAPEL QUE DESARROLLA</b>	<b>RELACIÓN PREDOMINANTE</b>	<b>JERARQUIZACIÓN DE SU PODER</b>
Municipalidades (MUN)	Según el artículo 5 del Código Municipal, las municipalidades fomentan la participación, consciente y democrática del pueblo, a nivel local.	Indiferente	Intermedio
Consejo Nacional de la Persona Joven (CPJ)/Comité Cantonal de la Persona Joven (CCPJ)	El fin de la conformación de estos comités es elaborar y ejecutar propuestas locales o nacionales que consideren los principios, fines y objetivos de la Ley 8261, contribuyendo a la construcción de la Política nacional de las personas jóvenes	A favor	Intermedio

*Fuente: elaboración propia, 2018.*

Dados los niveles de jerarquización del poder y relaciones predominantes con respecto al tema de trabajo juvenil en el país, se obtiene el siguiente mapeo de actores, donde se refleja bajo tres niveles (local, nacional e internacional) la interacción entre cada ente público-privado que toma participación en el desempleo de la juventud.



*Figura 6. Mapeo de actores relacionados al trabajo juvenil en Costa Rica.*

*Fuente: elaboración propia, 2018.*

Es relevante reconocer, y como preámbulo para el siguiente punto de este capítulo, que ninguno de los actores analizados en la gráfica o en el cuadro anterior están posicionados en una situación negativa, dado que no se identificó en ellos contrariedad u objeción en unificar esfuerzos, por lo que cada actor solo o en conjunto propone, confecciona y desarrolla programas de empleo para disminuir la deserción, discriminación y falta de oportunidades de trabajo para la juventud analizada, demostrando la consciencia de una necesidad latente en dicha población.

## **Capítulo V. Contexto de la estructura institucional costarricense**

### **5.1. Normativa**

Refiriéndose a las organizaciones que se involucran en el área de trabajo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) tiene la tarea de impulsar el desarrollo humano sostenible para velar y fortalecer los derechos humanos, la democracia, la convivencia y la protección del ambiente (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2017). El PNUD funciona como una red mundial para lograr el desarrollo de sus 166 países miembros, trabajando a nivel local. Existe una Ley de Acuerdo Marco PNUD- Gobierno de Costa Rica nro. 5878 que establece un acuerdo en el que el PNUD brinda asistencia a los esfuerzos nacionales de los países en desarrollo, siempre y cuando exista un documento del proyecto. La ayuda es directa mediante ayuda externa o mediante un organismo de ejecución, el gobierno proporciona los mapas, informes, cuentas, expedientes, estados, documentos y cualquier otra información que pueda solicitar el PNUD en relación con todo proyecto que reciba ayuda de la misma institución, así como el informe final del proyecto (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1973).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) tiene como misión: “promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo” (OCDE, s.f., párr.1), ofreciendo un espacio para compartir experiencias y buscar soluciones a los problemas que se muestran similares en 75 países. En el año 2017, la OCDE propuso al país que redujera los impuestos sobre el trabajo y que los costos de los programas que son financiados se trasladen a otros gastos como el impuesto sobre el valor agregado (IVA) o el impuesto sobre la renta, luego de realizar el estado del mercado laboral y políticas sociales, puesto que las cargas sociales en el país son muy altas y deben reducirse de los rubros que no aportan beneficios directos para el trabajador (Chinchilla, 2017).

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es una organización tripartita de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se encarga de establecer normas de trabajo, formular políticas y elaborar programas para la promoción del trabajo responsable, para todas las personas que viven en los 187 Estados miembros, hombres y mujeres, buscando la sinergia entre los gobiernos, los empleadores y los trabajadores,

garantizando que las opiniones de todos queden fielmente reflejadas en las normas, políticas y programas de la OIT (OIT, 1966).

El Convenio sobre la política del empleo nro.122 (1966) establece que los Estados miembros, a través de políticas activas que fomenten el empleo productivo y libremente elegido, donde garantiza que haya trabajo para todas las personas que están disponibles y que lo buscan, puedan elegir libremente el ámbito que deseen y que tengan acceso a la educación necesaria para ejercerlos. Además, el Programa Global del Empleo (OIT, 2003) establece estrategias económicas, apoyadas por las normas internacionales del trabajo, en las que se incluye la promoción de las cooperativas, así como de las pequeñas y medianas empresas, formación y educación, protección social, seguridad y salud en el trabajo e igualdad y negociación colectiva.

Así mismo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) en Costa Rica cubre los ámbitos laborales y sociales del país en dos grandes áreas, la Laboral y de Economía Social Solidaria y el área Social y busca garantizar las condiciones óptimas de trabajo a través de instrumentos jurídicos, entre los cuales se resaltan el Código de Trabajo y sus reformas (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1943a), los convenios con la OIT antes citados, la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y sus reformas (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1955, Ley 1860), entre otros.

Otra organización por rescatar es el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), que nace de la preocupación del Estado por resolver la problemática de la pobreza y pobreza extrema en Costa Rica, enfocando los recursos, tanto gubernamentales del sector público nacional y extranjero como organizaciones privadas, entes religiosos y otros grupos interesados en disminuir la pobreza en el país (IMAS, 2017), estando bajo la Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1971a, Ley 4760).

El IMAS trabaja bajo planes operativos y planes estratégicos ligados al Plan Nacional de Desarrollo, que a su vez está relacionado con los Objetivos del Milenio propuestos por la ONU. Además, concibe la pobreza como resultado de una menor fuerza de trabajo, una tasa de ocupación más baja, principalmente en las personas jefes de hogar. El aumento de la tasa de desempleo se debe al dinamismo que experimenta



actualmente la economía y las pocas posibilidades que se presentan a las poblaciones con esta desventaja social (IMAS, 2017).

Es importante tomar en cuenta el papel del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), siendo el ente que vela por el respeto de los derechos en edades de niñez y adolescencia, creado en 1930 y mencionado en el artículo 55 de la Constitución Política de la República (1949). También se rige bajo otras normas, nacionales e internacionales, siendo las principales el Código de la Niñez y la Adolescencia y su respectiva Ley Orgánica (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1998) y la Convención sobre los Derechos del Niño (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1990).

El Código de la Niñez y la Adolescencia establece los parámetros de bienestar en personas menores de 18 años, tales como los derechos en áreas como salud, educación, cultura y recreación, derechos de la personalidad, a la vida familiar y a percibir alimentos, el acceso a la justicia, y en temas de trabajo (PANI, 2018), que es lo que compete en esta investigación.

En lo que respecta a esta institución, se detallan los objetivos de las políticas públicas más relevantes:

- Inclusión del principio del interés superior de la persona menor de edad en todos los asuntos gubernamentales y no gubernamentales y de la sociedad civil que los involucren.
- Gestión, modernización e implementación del proceso de reforma institucional del Sistema Nacional de Protección de la Niñez y Adolescencia y del PANI.
- Construcción de una cultura de respeto a los derechos de la niñez y adolescencia.
- Garantía y restitución de derechos de la niñez y la adolescencia. Erradicación de la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes en Costa Rica, bajo el principio del Interés Superior del niño y la niña.
- Prevención, detección y atención especializada de la población menor de edad víctimas de la drogadicción en la calle y en conflicto con la Ley Penal Juvenil.

- Consolidación de un Sistema de Alternativas de Protección para niños, niñas y adolescentes.
- Fortalecer a la familia como célula básica de la sociedad.
- Política Nacional de Niñez y Adolescencia
- Política Pública de Justicia Juvenil Restaurativa (PJJR) de Costa Rica. (Patronato Nacional de la Infancia de Costa [PANI], s.f.b)

Dado que en los entes públicos se llevan a cabo las directrices del gobierno, además de brindar atención y las medidas necesarias que se aplican para aquellas personas que no cumplen con dichos parámetros, también, respecto a la institucionalidad, esta puede definirse como “el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los actores, las organizaciones, la calidad de estas, los modelos de organización y gestión, así como los arreglos institucionales” (Franco, 2004, citando a la CEPAL, 2000, p.1).

Sin organizaciones no hay progreso y el liderazgo se ve afectado cuando no son lo suficientemente competentes para dar permanencia a las políticas que les alimentan, según indica en las Reflexiones sobre la institucionalidad y gobernabilidad democrática, Urcuyo (2010) para la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); menciona que se debe considerar a las instituciones como las reglas del juego que el ciudadano debe seguir, aquellas que enmarcan el proceso político y condicionan las actuaciones de cada uno de los actores involucrados en ese mismo juego. Estas pueden verse precisamente afectadas por dos factores: el cambio de las reglas por obsolescencia o bien, por presión de los otros jugadores (presión de actores involucrados), quienes serán los que soliciten un trato justo frente a los demás en el marco de esas reglas.

Es por ello que la institucionalidad podría generar variantes en las organizaciones, esto a lo largo de los años, evolucionando como un constructo social que se moldea o creando nuevas entidades para atender una variante naciente de la definición anterior. Tal es el caso de la constitución del Consejo de la Persona Joven y la Ley General de la Persona Joven nro.8261, donde hace referencia a la creación y acceso a oportunidades y servicios básicos, a través de políticas públicas que buscan el desarrollo integral y el ejercicio pleno de su ciudadanía, en especial en los campos de educación, empleo, salud

preventiva y tecnología (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Ley 8261, 2006).

A través de esta ley, se establece que el Estado debe garantizar las condiciones óptimas de salud, trabajo, educación y desarrollo integral, donde también participan plenamente los organismos de la sociedad civil que trabajen a favor de la juventud, tales como el Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven, el viceministerio de la juventud, el ya mencionado Comité Cantonal de la Persona Joven, la Red Nacional Consultiva de la Persona Joven y la sociedad civil. Asimismo, se encuentran relacionadas otras entidades (Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Cultura y Juventud, Ministerio de Educación Pública, Ministerio de Economía, Industria y Comercio, entre otras).

Como ejemplo de institucionalidad propiamente, se encuentra el artículo 4 de la Ley de Creación del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes nro.4788 (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1971b), donde se establece que dicho ministerio, por medio del viceministerio de la juventud, tiene a su cargo la elaboración de políticas públicas nacionales relacionadas con personas jóvenes. El cual coordina con el Sistema Nacional de la Juventud, con el fin de obtener una política integral que garantice la integración plena de los jóvenes al desarrollo nacional y a que participen en el estudio y solución de sus problemas.

En el caso del Ministerio de Seguridad Pública, se involucra con la persona joven a través de programas preventivos, que se imparten en el país, programas como el de violencia intrafamiliar, pinta segura, seguridad comunitaria, seguridad comercial y Drug Abuse Resistance Education (DARE), entre otras acciones.

Como parte de la institucionalidad reconocida, se observan a nivel internacional actores claves en los procesos como la juventud, por ejemplo, el caso de la Convención Iberoamericana de Derecho de los Jóvenes, donde establece que los países como Andorra, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, “reconocen los derechos de los jóvenes a gozar y disfrutar de todos los derechos humanos y se comprometen a respetar y garantizar a los jóvenes el pleno disfrute y ejercicio de sus derechos civiles, políticos,

económicos, sociales y culturales” (Convención Iberoamericana de Derecho de los Jóvenes, 2005, art.2).

En el anexo 1, se detalla ampliamente el marco legal analizado para la realización de este proyecto. Se encuentran dos partes; la de instituciones nacionales y una segunda de internacionales, todas con una relación estrecha de trabajo o relaciones estratégicas y del desempleo como tema por desarrollar.

Por otra parte, las políticas públicas encierran un conjunto grande de acciones, decisiones y omisiones por parte de los actores sociales y responden a las problemáticas que se presentan a través de construcciones sociales y políticas, siempre y cuando se tomen en consideración en la agenda pública (Rodríguez, 1998). Según Rodríguez (1998), La doctora Cunill propone una construcción de la racionalidad comunicativa que incentive el régimen de un principio ético en la forma en la que se expresa la opinión pública, sustituyendo las asimetrías que atentan a la representación por intermediación política por métodos de representación directa.

Además, recuperar el espacio político implica deshacerse de los monopolios (incluso del Estado) y de los actores (decisiones desde la sociedad), lograr que lo público, o sea, el Estado y la sociedad misma, sean capaces de formar opinión y voluntad pública (Rodríguez, 1998). Por su parte, la institucionalización de la participación y representación social es de crucial importancia para la satisfacción de las necesidades públicas. Rodríguez (1998), indica la doctora Cunill menciona que una de las mejores soluciones es la democratización de las instituciones por medio de la intervención directa, potenciando la participación ciudadana a través de una institucionalidad guiada por los principios de igualdad, pluralismo y deliberación. Un Estado fuerte se logra a través de una sociedad fuerte, por lo que hay que fortalecer los parlamentos y arenas de intermediación política.

Ahora bien, una arena pública se entiende como el principio del diálogo entre la opinión pública, servicio público, utilidad pública y se logra visualizar la relación del Estado y la sociedad civil y el orden público. Las arenas públicas están marcadas por una red de convenciones e instituciones, es un teatro de acciones conjuntas y coordinadas, es una arena de competencias, conflictos y controversias. Las redes deben ser flexibles y móviles para que los actores individuales y colectivos se conecten por

preocupaciones convergentes y actividades conjuntas, a través de procesos más o menos estandarizados (Cefaï, 2002).

Según Cefaï (2002), una arena pública debe tener un escenario, porque es un lugar de ajuste recíproco, en donde los actores se enfrentan a través de la cooperación y competición, alianza y conflicto que se crean temporalmente al evolucionar, vinculados a través de reglas comunes y posturas compartidas. Además, debe basarse en la pluralidad e igualdad en donde la diversidad de las opiniones esté articulada por mecanismos institucionales y una matriz de referencias jurídicas.

## **5.2 Institucionalidad**

Cuando se mencionan coloquialmente las palabras “institución” y “organización” se intercambian, sin embargo, las instituciones son más que organizaciones, ya que las instituciones son “las reglas del juego” que determinan cómo se puede actuar en cierto sector, ya que no solo incluye las leyes y reglamentos, sino que, además, puede incluir las costumbres.

Las instituciones son las que generan los incentivos que permiten controlar, dado que el éxito o fracaso de una política corresponde proporcionalmente a la institución. Según Trejos (2009) citando a Sobrado (2006) con el ejemplo del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) en sus modalidades de acciones móviles que responden a la necesidad de acceso a centros de formación mediante acuerdos con comunidades (quienes aportan la infraestructura), donde al reducirse la oferta por ser más sofisticada la formación a veces no corresponde con las expectativas.

Es entonces donde la definición de institucionalidad viene a cobrar sentido y es necesario considerar las características de la población que ha sido beneficiaria de los programas de capacitación y sus efectos. La Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (EMPH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) indaga sobre si las personas han recurrido a la educación no regular y preguntan si han llevado algún curso de capacitación. El problema de esta información es que no se indica al periodo temporal en que se recibe ni se profundiza en la incidencia de las capacitaciones recibidas (obtención de certificados u horas de capacitación).

Incluso, cuando el acceso a la capacitación aumenta conforme más educada es la persona, las personas de los estratos de mayores ingresos acceden en mayor medida

a los cursos de capacitación, aunque existen mecanismos como el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y colegios técnicos que permite proveer capacitación a las personas pertenecientes a los estratos de menor ingreso familiar per cápita.

Esto lleva nuevamente a North (institucionalista), quien plantea que las instituciones son regularidades en interacciones repetidas que proporcionan un conjunto de incentivos y desincentivos para los individuos. Además, afirma que las instituciones son:

Las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los seres humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. (Arias, 2008, citando a DiMaggio y Powell, 1998, p. 8)

Según Arias (2008) citando a Salinas (1998): “las instituciones son el conjunto de normas formales e informales que diseñan la ventana de oportunidad de las organizaciones en su intercambio productivo” (p.50) como se puede apreciar en el párrafo anterior el papel del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y los colegios técnicos es quien provee esta “ventana de oportunidades” y permite que las reglas del juego sean estructuradas y permitiendo el desarrollo mediante los incentivos y desincentivos a los individuos.

Según Arias (2008) citando a Kalmanovitz (2004b): “Las instituciones estructuran la interacción y adaptación de las personas en un contexto particular y en unas condiciones específicas. Ellas guían el comportamiento, determinan las normas sociales y establecen los parámetros en los cuales se soporta una sociedad” (p.49) Según Arias (2008) citando a Kalmanovitz (2004a), indica que las instituciones son determinadas:

Como conjunto de hábitos y costumbres, manera de hacer las cosas y forma de pensar acerca de las cosas, ambas aprobadas por prácticas repetidas en el tiempo y por la aceptación de la comunidad (...) la perspectiva de las instituciones se deriva principalmente de la incrustación de los hábitos del pensamiento y acción en la estructura social. (p.49)

Desde el punto de vista del acceso a la capacitación y en especial desde el trabajo que brinda el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y los colegios técnicos ha generado sinergias en el uso de infraestructura pública y recursos adicionales en los colegios que intervienen en mejoras de infraestructura para las modalidades de acciones móviles.

Esto lleva a otro punto de importancia respecto a la institución como se mencionaba al inicio y es su relación con la organización, que no son lo mismo y se diferencia en que la primera es la encargada de llevar a cabo las directrices del gobierno, así como de brindar atención y las medidas necesarias que se aplican para aquellas personas que no cumplen con dichos parámetros. Así la institución puede llamar a la integración de los jóvenes en el mercado laboral, pero la organización puede no estar cumpliendo a cabalidad con sus funciones. Por otra parte, la institucionalidad como el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los actores, las organizaciones, la calidad de estas, los modelos de organización y gestión, así como los arreglos institucionales (CEPAL, 2000).

Es posible que en Costa Rica las últimas décadas la política del desempleo se ve como actor de importancia al Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) quien se identifica con algunos logros en la implementación de la institucionalidad como lo es su amplia descentralización, ya que al contar con una red nacional que prácticamente lleva la actividad formativa a todos cantones del país, ello lo logra tanto por la red de centros que administra como por la existencia de modalidades de acciones móviles de capacitación.

En respuesta a las necesidades de la población la modalidad de atención de acciones móviles de capacitación, junto con la descentralización de la institución, y la contratación de servicios externos, permite llegar con la oferta de capacitación a las regiones periféricas.

Por ello, se acentúa en las instituciones para comprender los procesos sociales, culturales, económicos y políticos, al respecto Kalmanovitz (2003) afirma que:

El neoinstitucionalismo informa que las reglas del juego que guían el comportamiento de los agentes en una sociedad son fundamentales para explicar su desempeño económico. A la vez, se trata de un conjunto de teorías que combinan las vertientes de una nueva microeconomía basada en costos de

transacción, una sección de derecho y economía, otra de teoría de información, teoría de la elección pública, y una vertiente histórica, basada en el trabajo de Douglass North. (p.190)

Como predecesor del neoinstitucionalismo, el institucionalismo pone al individuo en el centro de la atención, al tiempo que incorpora las reglas institucionales en la explicación de las interacciones humanas, esto quiere decir que los individuos viven en un contexto social e institucional, que incide en su modelo mental subjetivo.

En este contexto, se observa que la oferta de las organizaciones en el país se ve inmerso en negociaciones con el sector empresarial (contexto social) dado que en términos generales la necesidad de mano de obra actualizada es un factor determinante en las contrataciones, por tanto en términos de actualización tecnológica, incluida la preparación de los instructores o profesores y el desfase que reconocen las instituciones (contexto institucional). Según la encuesta trimestral de negocios “pulso empresarial” de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP), durante el año 2008 se incorporaron una serie de consultas especiales sobre la formación técnica de diversas fuentes, entre ellas los colegios técnicos y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) donde los resultados revelan problemas de formación, junto a un rezago tecnológico y ausencia de los técnicos que requieren (un desfase de demanda) o con formación requerida o no atienden sus necesidades específicas. Estos problemas llevan a las empresas a desarrollar programas propios de capacitación continua (UCCAEP, 2008)

Por otro lado, desde el punto de vista del neoinstitucionalismo, ahora planteado desde la percepción de Guy Peters, nació como intento de recuperar viejas virtudes del institucionalismo y diferenciar las limitaciones que tienen los análisis conductistas y de la elección racional. Además, traza la tesis de que las nuevas instituciones deben surgir sobre la base de los modelos institucionales preexistentes, *path dependence*, los cuales, además, ya poseen los intereses de otros. Su enfoque es hacia los momentos críticos, el desarrollo de secuencias distintivas y por la rigidez que hace difícil escapar a actores sociales de rutas establecidas (Farfán, 2007, citando a Pierson, 2000).

Esta teoría está interesada en el estudio de instituciones de larga duración, en las que procesos y factores fluyan a larga data analizando las relaciones de poder desde



una visión más amplia de los actores individuales o de las micro organizaciones, desde las aportaciones:

Del análisis de funciones de cada institución, para descubrir por qué persisten y qué beneficios proporcionan para quién; de qué manera las instituciones ya existentes condicionan las preferencias y las elecciones de los actores; cuáles son los procesos y los factores que determinan la influencia de las instituciones sobre el comportamiento de los individuos y sobre la creación y el cambio institucional; esto último, de una manera que trascienda los hallazgos obtenidos por el proceso inductivo de la investigación y que, por consiguiente, contribuya a establecer las bases teóricas de la dinámica institucional. (Farfán, 2007, p. 92)

Por lo que el estudio de todas estas relaciones debe conducir a la definición de la institución y su institucionalidad a través del tiempo en ese juego de reglas y de presiones ejercidas.

El estancamiento de las instituciones en la oferta dirigida, pero no exclusivamente, a las personas con mayores limitaciones de recursos es la modalidad de formación – producción no escolarizada y con horarios flexibles, donde la persona avanza según sus posibilidades participando directamente en la producción de artículos, si corresponde, en el desarrollo de servicios, donde la filosofía inicial buscaba generar capacidades que sirvieran tanto en el hogar como en la actividad productiva y eso no a sufrido las mayores modificaciones en el tiempo, de manera que se traduce en una oferta limitada, muy tradicional y que genera pocas posibilidades de inserción productiva en el mercado de trabajo, fuera de la saturación de las propias ocupaciones (CEPAL,2009).

Por otra parte, organización al considerarse como un sistema abierto y complejo, en el cual se presenta gran cantidad de interrelaciones, donde no existe regularidad entre las mutuas influencias de su entorno; su labor se desenvuelve en un marco o contexto institucionales, el cual limita las opciones de actuación de la empresa; este contexto institucional surge de la interacción de los individuos que actúan dentro de un campo social específico.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) a través de la Dirección Nacional de Empleo (DNE) es el responsable de administrar el servicio nacional de

intermediación de empleo y de regular la administración de estos servicios por parte de otros entes. Este es un servicio de larga data, donde se incluye la atención de las demandas estacionales de empleo, vinculadas con el sector agrícola inicialmente y con la construcción más recientemente, y que implica autorizaciones para el trabajo temporal de inmigrantes internacionales. No obstante, su desarrollo ha sido limitado, centralizado y con escaso personal y equipo tecnológico. Buscando una mayor presencia, el MTSS ha concretado convenios con algunas municipalidades, aunque los trámites continúan siendo manuales y de información disponible sobre los servicios estatales limitada e incompleta. (CEPAL, 2009) El Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) así como universidades y colegios universitarios han realizado esfuerzos similares principalmente para ofrecer servicios a sus estudiantes. Más recientemente, el sector privado o iniciativas mixtas como la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE) han incursionado en este campo organizando ferias (expoempleo), sitios web y un periódico (Solo Empleos). Actualmente existen empresas con bolsas de trabajo virtuales (por ejemplo, mampower.com, Empleos.Net, elempleo.com y computrabajo.co.cr). Las ferias han sido organizadas por empresas de sectores económicos o regiones e incluso empresas individuales han ejecutado sus propias actividades. Algunas de estas ferias han estado dirigidas a las personas jóvenes con estudios universitarios y dominio de otro idioma, aunque otras contemplan trabajadores de distintos rasgos de calificación (CEPAL, 2009).

El Observatorio del Mercado Laboral del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) es el encargado de sistematizar y analizar la información para monitorear el desenvolvimiento del mercado de trabajo y ofrecer insumos a entes y empresas para la toma de decisiones (CEPAL, 2009). Desde el punto de vista psicológico, las organizaciones son como construcciones sociales emergidas de la interacción social, que por un lado representan un sistema colectivo de significados fruto de la acción colectiva. Para North: “son los espacios que dotan de una estructura a la acción humana y le permiten cumplir su papel en la división social del trabajo” (Arias, 2008, citando a DiMaggio y Powell, 1999, pp.51-52), en el caso de Costa Rica se representa en el nacimiento de estas organizaciones a raíz de las necesidades de información en temas de intermediación de empleo con la conformación del Sistema Nacional de

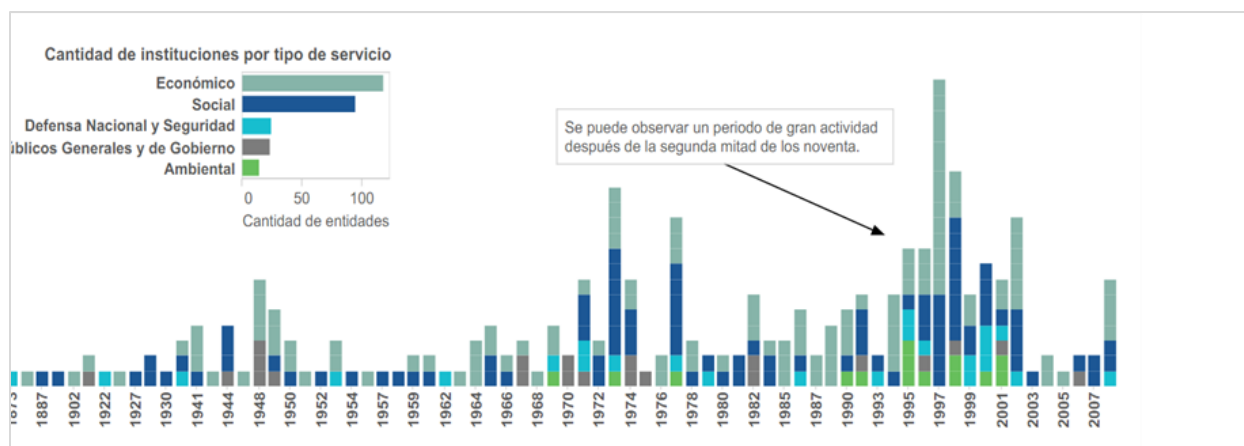
Intermediación de Laboral en respuesta a la proliferación de servicios de intermediación y además que se posiciona como sistema interinstitucional, en que se integra y coordina los esfuerzos de distintas instancias públicas y privadas que canalizan los recursos humanos y materiales a las actividades de información, orientación e intermediación de empleo (CEPAL, 2009). La idea es que reduzca los costos y tiempo entre oferentes y demandantes, se conozca la oferta de formación y sus posibilidades de acceso y que genere información relevante sobre el mercado de trabajo.

Sin embargo, como resultado de plasmar las organizaciones y las instituciones como los que llevan a cabo los programas sociales, se nota como esfuerzos integrales de inclusión social que se desarrollan en pro de una conciliación política económica, buscan desarrollar políticas públicas por medio de la sustentación de programas que se pueden subdividir en proyectos, con el fin de que ataquen individualmente o de manera concentrada una única necesidad; siendo, principalmente, la pobreza, educación y seguridad social las áreas con mayor déficit o índices altos de necesidad (CEPAL, 2006).

Con respecto estos esfuerzos el Sistema Nacional de Intermediación Laboral, como sistema formado inicialmente por tres instituciones: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y el Ministerio de Educación Pública (MEP) con los colegios técnicos, aunque prevé la incorporación de más instituciones, empezando con las municipalidades. Pese al papel rector del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), a través de la Dirección Nacional de Empleo (DNE), la plataforma electrónica es manejada por el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), por contar con mayores recursos, una mayor flexibilidad en su manejo, una gestión más descentralizada y una población atendida mayor (CEPAL, 2009). Aun así, persiste el fortalecimiento de la Dirección Nacional de Empleo (DNE) para el seguimiento, la regulación y el tratamiento de personas, en especial aquellas con alguna discapacidad.

### **5.3. Organizaciones estatales relacionadas al trabajo y su organización**

Según la publicación del Programa Estado de la Nación y como se indica en la figura 7, se evidencia la creación de las instituciones públicas por tipo de servicio, la conformación del Estado costarricense inicia en 1825 con la creación de los poderes del Estado: Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.



*Figura 7. Gráfico de cantidad de instituciones por tipo de servicio.*  
*Fuente: Programa Estado de la Nación (Del Valle y Fernández, 2016).*

En el campo de estudio, se debe remontar directamente a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, creada en 1928, para la segunda mitad del siglo XIX, se dan una serie de hechos que devienen en la mejora de las condiciones laborales de los trabajadores en el país.

La Secretaría de Trabajo tenía como principal finalidad: “la creación de leyes de trabajo y la seguridad social, es decir, la elaboración del Código de Trabajo” (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social [MTSS], 2018a, sección: Secretaría). Esta secretaría estaba adscrita a la Secretaría de Gobernación y su labor fue paulatina, logró que se aprobara la Ley nro. 100 del 9 de diciembre de 1920, en la cual se fijaba la jornada laboral en 8 horas, en ese mismo año, el país se une a la Organización Internacional del Trabajo fundada tan solo un año antes; la primer conferencia fue realizada en octubre de ese mismo año, cuyo tema principal, entre otros, fueron la jornada laboral, lucha contra el desempleo, la protección de la maternidad, el trabajo de mujeres y el de las personas menores de edad.

Mientras en el plano internacional se contaba con los lineamientos necesarios para dar apoyo a la prestación de servicios y apoyo legal en la elaboración de legislación apropiada bajo los lineamientos de justicia social; uno de esos casos fue presentado por el entonces diputado Jorge Volio, quien al final de numerosos intentos, el 28 de octubre de 1924 consigue la aprobación de la Ley de Accidentes del Trabajo. Para 1928, se le adiciona a la Ley nro. 100 las sanciones a patronos con el fin de dar cabal cumplimiento.

El 14 de noviembre de 1933 se aprueba la Ley de Salarios Mínimos que en su artículo 1° indica: “Ningún trabajador adulto podrá ser remunerado en territorio nacional con un jornal inferior a un colón” (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica [MTSS], s.f.b, sección: Las luchas por el salario mínimo, párr.1 ). En ese entonces, se le encarga a la Secretaría la organización de la Oficina Técnica del Trabajo, quienes debían elaborar un estudio técnico para la fijación de salarios. Diez años después, el 27 de agosto de 1943, se aprueba el Código de Trabajo (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1943a) y empieza a regir en septiembre del siguiente año; se consolida en este las atribuciones y funciones de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social.

Actualmente el campo del fomento de microemprendimientos el más antiguo de los programas busca otorgar tierras, ofrecer crédito y construir infraestructura física de apoyo (caminos, entre otros) y se encuentra en manos del actual Instituto de Desarrollo Rural (INDER), nace creando asentamientos campesinos con el fin de enfrentar la tenencia no legal de las tierras y las invasiones a fincas privadas o terrenos del Estado. Posteriormente con la introducción del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), el Instituto de Desarrollo Rural recibe como beneficiaria fondos para compras de tierras, sin embargo recientemente la institución se ha encontrado en irregularidades en la entrega de tierras y sobre su accionar (CEPAL, 2009).

No obstante, se inician esfuerzos por apoyar la competitividad del sector agrícola con el programa de reconversión productiva dirigida al pequeño y mediano agricultor, en especial el agricultor pobre (Ley 7742) y este programa administrado por el Consejo Nacional de Producción (CNP) contemplaba apoyo financiero (reembolsable y no reembolsable), capacitación, servicios de apoyo, consultorías especializadas y sistemas de información (CEPAL, 2009).

En un ámbito más vinculado con los grupos más pobres, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), ha venido desarrollando programas en el campo productivo. Inicialmente apoyando asentamientos campesinos del Instituto de Desarrollo Rural (antes Instituto de Desarrollo Agrario), luego se traslado al financiamiento de actividades productivas no agrícolas. El programa inicia con la capacitación para grupos de artesanos y pequeñas empresas familiares, luego se impulsa empresas comunitarias de

autogestión (PRECO), donde integra apoyo productivo y construcción de vivienda (CEPAL, 2009).

Posteriormente el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) participa en el programa de desarrollo urbano, impulsado por la Agencia del Gobierno de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que buscaba generar empleo pero terminó en un programa asistencial (CEPAL, 2009). De 1983 a 1990, el programa de empresas comunitarias de autogestión (PRECO) se elimina y surge el programa de proyectos socioproduktivos, apoyando el sector artesanal y las ayudas económicas para capacitación laboral. Esta última área sigue desarrollando programas en esta misma línea con distintos nombres fomento de explotaciones agropecuarias, generación de empleo, ideas productivas, fondos locales de solidaridad y fondos de inversión social y se ensaya un programa de subsidio temporal por desempleo asociado con los proyectos comunales (CEPAL, 2009).

Un programa que persiste en la actualidad es el de Ideas Productivas del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) que busca apoyar la actividad productiva, consolidar una actividad ya en ejecución como alternativa de generación de empleo e ingresos, dirigida a población pobre, principalmente jefes de hogar o grupos organizados. Consiste en una donación utilizable como capital de trabajo, inversión, capacitación o comercialización (CEPAL, 2009).

Dentro de los esfuerzos por centralizar y coordinar el apoyo a micronegocios, se encuentra el Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (PRONAPYME), adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), se crea como fondo rotatorio dentro del Programa Nacional para la Generación de Empleo que como programa busca el financiamiento y apoyo a micro y pequeños productores. Posteriormente se especializaría el programa en el fomento de microempresa informal o de baja productividad, dejando por fuera la atención de la pequeña empresa. Actualmente el programa se dirige a grupos que sufren exclusión, discapacidad o riesgo social con énfasis en la movilidad social (CEPAL, 2009).

A inicios del 2002 con la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, quien contempla varios elementos importantes en la política de empleo; por una parte crea un marco legal normativo integral y establece una relación a

largo plazo con el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC). Se crea el Consejo Asesor Mixto de la Pequeña y Mediana Empresa integrado por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), Comercio Exterior (COMEX), Ciencia y Tecnología (MICITT), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER), el Consejo Nacional de Rectores (CONARE), el Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC), la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP), un representante del sector privado y una secretaria a cargo del Director General de la Dirección General de Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME) y tiene como principal función el desarrollo de políticas públicas para cooperación entre sector público y privado, formulación y supervisión de las políticas empresariales de apoyo al sector, así como la integración de la Red PYME como instrumento de integración del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (PRONAPYME), pero que se han alejado por la atención de sectores diferentes (CEPAL, 2009).

Las anteriores como entes estatales para la atención del empleo son de larga data pero de limitado desarrollo. Su efectividad para llevar información a los desocupados que buscan empleo y a los empleadores que demandan trabajadores es baja y para aumentar este potencial hay que avanzar hacia un sistema de intermediación interconectado, con participación del sector privado evitando las formas de exclusión.

## **Capítulo VI. Programas de empleo**

En los últimos años, Costa Rica ha enfrentado una serie de desafíos para mantener el progreso social e inclusivo, donde existe una tendencia al deterioro de los índices de desempleo y aumento de la brecha de desigualdad según los últimos informes del Estado de la Nación, además, existen afectaciones a diversos grupos, en especial el de las mujeres y los jóvenes, como aquellos de vulnerabilidad.

Con los esfuerzos realizados a nivel nacional, las instituciones involucradas de manera directa con el empleo, la juventud y la educación se han dedicado a unirse, o al menos a buscar el desarrollo de programas que sustente la disminución de la brecha en temas de desempleo juvenil.

Sin embargo, se ha demostrado, por medio de evaluaciones del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, que, en dichos programas, la brecha se mantiene y requiere ajustes, reestructurando sus objetivos y mejorando el plan de acción actual, aportando beneficios a un mayor número porcentual de la población costarricense, así como la disminución y reflejo en los índices nacionales del país, partiendo de la incidencia que proyecta cada institución (MIDEPLAN, 2016).

Por esta razón, se brinda esta reseña sobre los programas existentes relacionados con el objetivo central de esta investigación; para así reflejar desde Empléate, el punto de vista de los evaluadores, siendo este uno de los programas más nombrados en la última década, aportando al entendimiento de la incidencia de la institucionalidad pública y plasmando la necesidad de que los actores desde su estructura den apertura al sustento y ajuste al futuro próximo.

Es relevante aclarar que, cuando se hace referencia a la evaluación de un programa dedicado a la disminución del desempleo, es tomado Empléate como ejemplo; por lo que, antes de brindar una descripción de cada uno de ellos, se aporta como apoyo la evaluación realizada por MIDEPLAN al Programa Empléate, en el período 2015 al 2018, brindando una referencia de lo realizado y las necesidades que continúan hoy.

### **6.1. Descripción de los programas**

Existen diversos programas que buscan atacar el problema del desempleo juvenil bajo la tutela de diferentes instituciones, tanto locales como nacionales e internacionales. Dichas instituciones fueron mencionadas y detalladas a lo largo del capítulo cuatro,



donde se toman como base para el entendimiento de cada programa por describirse y su desarrollo en los últimos años.

Antes de abordar los programas, es relevante conocer sobre los porcentajes actuales en temas de desempleo, conocido el Instituto Nacional de Estadística y Censo como el rector en información real y actualizada que brinda una imagen de la situación en porcentajes de la necesidad social real.

Por su parte, según estadísticas del INEC entre 2018 - 2019:

El porcentaje de la población desempleada respecto a la fuerza de trabajo (tasa de desempleo) se mantuvo sin cambios estadísticamente significativos, para este cuarto trimestre fue de 9,3 %, mientras que un año antes el porcentaje registró un 9,5 %.

La tasa de desempleo para los hombres fue de 7,5 % y para las mujeres de 12,3 %, esto es, las mujeres tienen una tasa que supera a la de los hombres en casi 5 puntos porcentuales. El nivel de desempleo nacional se mantuvo estable en los últimos tres años; en el cuarto trimestre de 2015 fue de 9,6 %, en el mismo período del 2016 fue de 9,5 % y en el cuarto trimestre del 2017 fue de 9,3 %. (INEC, 2018, párr.12)

Después de tener en mente dichos porcentajes, se refleja en cada programa la labor realizada y particularmente en Empléate, al brindar una evaluación muy reciente que demuestre lo realizado y refleje la incidencia institucional, bajo las necesidades de lo que la población costarricense requiere en este momento, aportando a la institución rectora del programa, todo aquello necesario para analizar y poder actual desde la institucionalidad, siendo el inicio de su labor y aportando a la práctica diaria del actor.

Por otra parte, se debe recordar que la unidad de análisis de este capítulo son los diversos programas de empleo, los cuales, a pesar de que estén tratando el desempleo, reflejan la labor realizada para atacar la problemática, por lo que es necesario que sea entendido el “programa” como un conjunto de componentes, resultados, productos, actividades, acción o modificaciones para su ejecución.

A continuación, se da paso a los programas encontrados durante la investigación de la incidencia del desempleo, se toman tres, los cuales se detallan seguidamente:

### **6.1.1. Programa Conjunto de Juventud, Empleo y Migración: una ventanilla única para el empleo juvenil**

La ventanilla única nace por la unión de instituciones públicas de Costa Rica y agencias de la ONU. Este programa, según la evaluación efectuada por el Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM):

Fue un mecanismo de cooperación internacional lanzado en el año 2007 con misión de impulsar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en todo el mundo, prestando para ello apoyo a gobiernos nacionales, autoridades locales y organizaciones ciudadanas en sus iniciativas para luchar contra la pobreza y la desigualdad. (Privat, 2013, p.56)

Esta evaluación es de naturaleza recapitulativa e intenta medir el grado de implementación, así como los resultados obtenidos, para responder en tres líneas de acción:

1. Disponibilidad y acceso a la información sobre oportunidades educativas y laborales para las personas jóvenes.
2. Capacidades de los jóvenes para el desarrollo de emprendimiento y el apoyo en acceso al empleo.
3. Debilidad de las políticas públicas.

La población meta de este programa se basa en el rango de los 15 a los 35 años, según se define la población joven por medio de la ley, de los cuales se atendieron 6000 personas jóvenes mediante el programa Empléate, ligando este segundo programa, conllevó a que 3000 jóvenes se unieran a través de la Ventanilla Única, las cuales están disponibles en las municipalidades mostradas en el cuadro 6, según información brindada por Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

Cuadro 6. Municipalidades con Ventanilla Única para el 2016

Municipalidades		
Provincia	San José	San José, Escazú, Santa Ana, Desamparados, San Marcos de Tarrazú, Alajuelita, León Cortés, Coronado, Goicoechea, Curridabat, Pérez Zeledón, Dota
	Alajuela	Alajuela, Atenas, Upala, Palmares, San Ramón, Turrubares
	Cartago	Cartago, Turrialba, El Guarco, Oreamuno
	Heredia	Belén, Heredia, San Rafael
	Guanacaste	Liberia, Santa Cruz, Nicoya, Cañas, La Cruz, Bagaces, Hojancha
	Puntarenas	Puntarenas, Coto Brus, Parrita, Quepos, Osa, Corredores, Esparza
	Limón	Limón, Siquirres

Fuente: información tomada de Evaluación MIDEPLAN (2016). Basada en datos brindados por DNE.

La ventanilla se encuentra en 42 municipalidades distribuidas en las siete provincias, centrándose especialmente en San José, Alajuela y Puntarenas, como se puede ver en el cuadro 6. Es relevante recordar que, de alguna manera o en alguna medida, ya sea pequeña o indirectamente, los programas para el desempleo están relacionados, por lo que es interesante entender la razón de cada uno de ellos y no la unión al fortalecimiento de uno solo que luche de frente contra la necesidad social marcada en el índice de pobreza y desempleo.

Esta comprensión del programa fue desarrollada entre 2009 y 2012, con el fin de facilitar a los jóvenes el acceso integral para mejorar su empleabilidad, capacidad de emprender y alcanzar un trabajo decente. Se articuló en dos enfoques expuestos en el cuadro 7.

Cuadro 7. Enfoques del Programa Ventanilla Única

Local	Nacional
Programa integrado de atención al empleo juvenil o “ventanilla para el empleo juvenil”, para facilitar acceso a oportunidades y servicios que mejoren la vinculación laboral, la empleabilidad y el emprendedurismo.	Coordinación de políticas y programas, fortalecimiento de las instituciones para que respondan de manera pertinente a las necesidades de empleabilidad y el emprendedurismo de las personas jóvenes con la participación de agencias gubernamentales, sector empresarial y trabajador, sociedad civil y con organizaciones de jóvenes.

Fuente: elaboración propia con información obtenida de Privat (2013).

### 6.1.2. Programa Nacional de Empleo (Pronae)

Como segundo programa, se encuentra el establecido como medio de impulso para desarrollo de proyectos comunales que inciden positivamente en las condiciones económicas y sociales de las comunidades, el financiamiento es a través del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) mediante subsidios económicos temporales y promoción de obra comunal (MTSS, 2016).

Dicho programa está liderado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social al dar subsidios económicos que no son reembolsables; este beneficio es solo para la población que desea aprovechar la puesta en práctica de proyectos que entren dentro de las cuatro modalidades existentes:

1. Empleo
2. Obra comunal
3. Ideas productivas
4. Capacitación

Es importante comprender que cada modalidad presente en el programa tiene sus requisitos, específicos y significativos, como solicitar una organización legalmente constituida con su personería jurídica, al albergar un grupo social con mayor vulnerabilidad, como lo son personas en pobreza básica a extrema.

De manera adicional, es importante entender que estos proyectos ocupan más inversión para modalidades de obras comunales, ideas productivas y capacitación, al buscar la generación de empleos, sustentar la falta de vivienda digna y mantener una juventud libre de vicios y delincuencia. Analizando lo anterior, se reconoce que este programa tiene como iniciativa y objetivo central el emprendimiento al empleo con

turismo, venta de artesanías en mercados pequeños u otras actividades que produzcan y mantengan a los ciudadanos bajo un contexto sano y seguro.

### **6.1.3. Empléate**

Y, finalmente, está el Programa Empléate, el cual es dirigido a jóvenes que no trabajan ni estudian, viven en condición de pobreza o pobreza extrema y tienen entre 17 y 24 años; mediante la asignación de subsidio económico, reciben a su vez capacitación técnica u ocupacional en las áreas que el mercado demanda; y de manera posterior, finalizado el proceso de capacitación, se procede a su inserción en el mundo laboral mediante acciones de intermediaciones laborales (MTSS, 2014).

Entiéndase que cada uno de estos programas trabaja por separado bajo una misma temática, no todos los actores mencionados en el primer apartado se relacionan al 100 % para hacer efectivo el desarrollo de cada uno y los objetivos planteados no corresponden a los establecidos para esta investigación, mas los actores, por su parte, pueden compartir una relación indirecta entre ellos.

En cuanto a Empléate se refiere, los actores involucrados en todo el proceso de selección, capacitación, inversión e inserción son los mencionados, pero en algunos de ellos es necesario comprender que son generalizados bajo un nombre, mas conforman una cantidad diversa, como en el caso de los centros, municipalidades y otros.

- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- Dirección Nacional de Empleo, MTSS
- Centros de Formación Públicos y Privados
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)
- Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)
- Empleadores
- Consejo de la Persona Joven (CPJ)
- Municipalidades
- Beneficiarios
- Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BP)
- Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF)

Este último es el ente financiador, siendo el asignado, según la ley, para corroborar el buen manejo de los dineros utilizados, evaluando constantemente el buen proceder para aprovechar al máximo el uso de los recursos destinados.

Dentro de la información específica que se encuentra documentada en la Evaluación realizada por MIDEPLAN, satisface reconocer que dicho programa fue confeccionado desde sus inicios para el mismo rango de población que se tomó en cuenta para esta investigación. Se consideraron todos aquellos jóvenes que ni trabajan ni estudian por la condición de pobreza del contexto de vida de cada uno de ellos, por lo que establecieron en el programa tres modalidades, las cuales son tomadas textualmente de dicha evaluación.

Por Mí: cursos de capacitación técnica ocupacional dirigido a jóvenes que han concluido la primaria. Aproximadamente, seis meses de formación. Avancemos Más: cursos de capacitación para personas jóvenes que han concluido la secundaria. Contempla hasta dos años de formación. Empléate Inclusivo: la edad aumenta hasta los 35 años y es para personas con discapacidad. (MIDEPLAN, 2016, p.7)

Dentro de las características del programa, están el subsidio mensual para gastos propios del lapso que tarda el tipo de educación que se le brinda, esto dependiendo de las tres modalidades mencionadas anteriormente. Es brindado tanto para hombres como para mujeres, pero, en su mayoría, son los hombres los que concluyen su educación y logran obtener un empleo, siendo este su fin óptimo según se establece en el programa. Y para el mejor entendimiento de la información que se estará mencionando, en la figura 8, se muestran los procesos del programa, según la actualización que se brinda a MIDEPLAN para la evaluación.



*Figura 8. Procesos programa Empléate, 2016.*

*Fuente: evaluación del Programa Empléate, MIDEPLAN (2016).*

Reconocer el esfuerzo de los actores por disminuir el desempleo es marcado dentro de la evaluación realizada, sin embargo, también se muestra la necesidad de mejoras estructurales para que sea tanto efectivo como eficiente. Dentro de esta investigación, se reconoce que es acertada esa reestructuración, apostando a que los recursos brindados a cada joven sean provechosos para el hogar que así representan, ya que, dentro de los números brindados por los evaluadores, identifican que de un 100% de la población, 76% concluyen las capacitaciones, solo 38% obtiene empleo y un 29% logra mantenerlo, dejando un alto margen de desempleados de 71%, a pesar de la labor de los involucrados (MIDEPLAN, 2016).

Tomando como base estos porcentajes, los actores fueron cambiando la percepción, al entender que la incidencia institucional es parte fundamental de la labor o redefinición del Programa, ya que dentro de tres aspectos relevantes para ellos están: el Beneficiario, el Empresario y los Gestores de Empleo, como línea lógica del desarrollo del plan de acción de Empléate.

Sin embargo, al comprender que es un beneficiario comprometido, con información concreta del nivel de estudio, sus necesidades y el plan de desarrollo profesional según actitudes y aptitudes, el empresario no estaría obteniendo al empleado para sus labores especializadas o generales del rumbo de crecimiento de su empresa,

por lo que los gestores de empleo tendrían una visión no tan real de las necesidades de ambos, para así hacer las relaciones estratégicas que lleven a ese beneficio común y desarrollo económico de las partes involucradas.

No obstante, los beneficiarios, en las encuestas que se les han realizado, solicitan para el crecimiento propio y del país, que se brinde con mayor profundidad en el programa, por parte de las alianzas con los Centros de enseñanza que están involucrados, información actualizada en las especialidades como Tecnologías de información y comunicación, Administración, Inglés, Turismo, Hotelería, Mecánica, Electricidad, Refrigeración, entre otras (transporte, bodegas). Dichas capacitaciones requieren mayor esfuerzo, para que las necesidades de esos empresarios se cumplan y así empleen a jóvenes más técnicos, mejorando el programa a una necesidad latente, estrechando brechas y aumentando la economía social.

Como ejemplo de esta relación, los evaluadores mencionan un efecto motivador que viene disminuyendo con los años. Desde la ejecución de Empléate hasta el momento de la evaluación, lo nombraron efecto positivo al arranque del programa y progresivamente se volvió negativo en parte.

En la figura 9 confeccionada en la evaluación, se observan los altibajos que se experimentan en el programa, según el análisis de la información brindada en el Informe final de evaluación.



Figura 9. Efecto motivador del Programa Empléate.  
Fuente: MIDEPLAN (2016).



Como se muestra en el gráfico de la figura 9, el efecto es positivo por el anhelo reflejado en las personas que se acercaron para ser contempladas y obtener dicho beneficio; y es negativo al esperar por largo tiempo para ser llamados y dar inicio a las capacitaciones que no contemplan toda la necesidad económica de los empresarios, así como las habilidades blandas de cada joven capacitado para llevar un acompañamiento en la inserción laboral, posterior a la educación técnica adquirida.

## **6.2. Principales hallazgos de la evaluación: programa Empléate**

### **6.2.1. Hallazgos de diseño**

De acuerdo con la evaluación realizada por el MIDEPLAN (2016), el diseño del Programa Empléate se orienta únicamente a una de las últimas fases del proceso de reinserción laboral, así como la diferenciación entre la inserción y la intermediación laboral. Además, no se consideran mecanismos que implementen la orientación laboral, siendo una de sus principales debilidades en el diseño.

En cuanto a la satisfacción de los clientes, el diseño del programa propone utilizar los recursos de forma integral, tomando en cuenta otras necesidades, además de las capacitaciones, que podrían tener los jóvenes, tales como el pago de transporte, manutención y compra de materiales didácticos.

En el programa no se toma en cuenta ninguno de estos aspectos y tampoco hace referencia a las instituciones competentes. Asimismo, refiriéndose al acceso de los beneficiarios a otros servicios complementarios, una quinta parte de los gestores de empleo considera que los jóvenes no tienen acceso a ningún servicio adicional, mientras que dos terceras partes creen que las personas con discapacidad no tienen acceso a atención especializada.

Además, este programa no considera otros factores en las poblaciones más pobres, como la farmacodependencia y problemas asociados al maltrato, atendidos directamente por el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA) y el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) respectivamente (MIDEPLAN, 2016).

Con respecto al enfoque de género, según la evaluación de MIDEPLAN (2016), en el Programa no se encuentra un reconocimiento explícito sobre la voluntad de que

este llegue tanto a hombres como a mujeres, pero sí se menciona que el programa tiene un eje transversal en cuanto a la visión de género.

Más de tres cuartas partes de los empleadores coinciden en que los responsables del programa no han tramitado lineamientos específicos que promuevan la participación de la mujer y, al final de la evaluación, no se pudo detectar acciones positivas que favorezcan la participación de la mujer, aunque la distribución final esté muy cercana al 50-50, lo cual se puede atribuir al azar. Asimismo, la información derivada de la gestión de Empléate que se refiere a los individuos participantes no se presenta desagregada por sexo.

Para el enfoque de equidad en el Programa Empléate, de partida no existen requisitos que excluyen a grupos específicos de la población costarricense, incluso las características como el nivel de pobreza, edad, obligaciones familiares, nivel académico, etnia, discapacidad y lugar de residencia. De acuerdo con la recopilación de datos por medio de grupos focales, las obligaciones familiares pueden ser un factor que disuade a los jóvenes de participar en el programa, esto debido a que se ven en la obligación de escoger entre trabajar para mantener a su familia o disponer del tiempo para dedicar a la capacitación (MIDEPLAN, 2016).

Además, el programa no prevé el cumplimiento de la normativa que resguarde los derechos de las personas con discapacidad en los centros de formación. También, las personas que viven en ciertas zonas del país pueden desconocer la existencia del programa o bien, pueden verse limitados por la inexistencia de centros de formación cercanos.

El programa cuenta con la coordinación entre instancias y programas como el MTSS, el INA, el INAMU y el FONABE, pero necesita realizar mejoras a nivel interinstitucional para lograr una mejor organización del conjunto de iniciativas en pro de las personas jóvenes. La problemática se analiza desde la perspectiva individual de cada actor involucrado, por lo que la coordinación entre las mismas se ha limitado a un intercambio de información sin llegar a un consenso. Entre las instituciones existe claridad sobre los niveles de coordinación y temática por tratar, pero no se concretan las acciones a seguir ni se definen las responsabilidades.

El MIDEPLAN (2016) en su evaluación indaga con las instancias que trabajan de igual forma con población joven y, con respecto al empleo, no existe ningún otro programa que atienda a la misma población. Los resultados evidencian que los programas que existen para los jóvenes en los mismos rangos de edad que, además, se encuentran en pobreza y pobreza extrema, no se dirigen hacia la empleabilidad. Contrario a esto, el INA busca mejorar la empleabilidad de los jóvenes sin considerar la situación socioeconómica como requisito de ingreso. No se encontró evidencia de mecanismos de coordinación entre instituciones responsables con iniciativas similares, además de que no existe nada concreto que evidencie la existencia de reuniones periódicas y sistemas de apoyo entre ellas.

Con respecto a las instituciones que trabajan simultáneamente con el programa evaluado, el FONABE tiene como semejanza con el programa Empléate atender a jóvenes en los mismos grupos de edades y en poblaciones especiales, pero solo está enfocado en las personas inscritas en el sistema de educación nacional; adicional a esto, si son usuarios de las becas de FONABE, no pueden ser usuarios de Empléate.

De la misma forma, el INAMU tiene el programa *Avancemos Mujeres* que está dirigido a mujeres en situaciones de pobreza, en el cual se brinda capacitación en discriminación, intimidación, autoestima, derecho y pensiones. Este programa atiende a la misma población femenina que el programa Empléate, pero las capacitaciones no tienen como objetivo mejorar la empleabilidad, aunque estas pueden hacer uso de los servicios del programa.

El INA brinda capacitaciones y formación profesional a personas mayores de 15 años y personas jurídicas, mismo grupo etario que atiende el programa Empléate, pero acepta a jóvenes de cualquier condición socioeconómica y si están inscritos en algún programa del INA, no pueden participar en el programa Empléate, aunque, al contrario, si se encuentra inscrito en el programa puede ser parte del Centro de Formación.

El Programa Nacional de Empleo del MTSS busca ayudar a personas mayores de 15 años en condición de pobreza y pobreza extrema que estén desempleados o subempleados y personas mayores de 18 años provenientes de zonas indígenas con las mismas condiciones, por lo que tiene la misma población objetivo que el programa Empléate, pero atiende a jóvenes que estudian, desempleados o con subempleo. El

MTSS cuenta con otro programa llamado *Mi Primer Empleo* que tiene como objetivo crear nuevas oportunidades para los jóvenes de 18 a 35 años, mujeres de cualquier edad y personas con discapacidad, atendiendo el mismo ámbito que el programa Empléate, aunque los jóvenes Empléate son potencialmente beneficiarios de este programa cuando finalizan la capacitación.

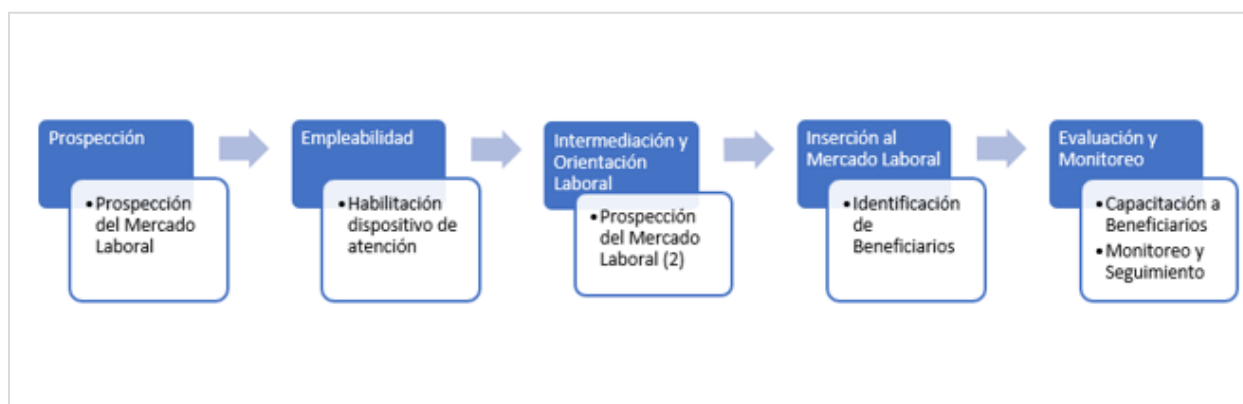
Por otro lado, el IMAS busca ayudar a estudiantes de secundaria en el sistema público en situación de pobreza, hogares pobres con mujeres jefe de hogar con niños, hogares con jefe de hogar o cónyuge trabajador y con hijos que tienen discapacidad permanente, menores de edad o estudiantes de educación superior entre los 18 y 25 años, así como hogares en situación de pobreza, atendiendo a las mismas personas que el programa Empléate, pero estos programas no tienen el mismo propósito de Empléate. Además, tiene un programa llamado *Puente al desarrollo* que busca atender a familias en pobreza extrema bajo la misma ubicación geográfica que el programa Empléate, sin embargo, este se dirige a atender las necesidades de las familias en forma integral. Aunque, si los jóvenes cumplen con los requisitos del programa Empléate, son remitidos a este.

En cuanto a la revisión documental que se realizó con el fin de asegurarse de que el programa tiene eslabones consecutivos en la cadena que fueran realistas y lineales de acuerdo con el objetivo, se pudo encontrar que la lógica de la teoría de la intervención no fue concebida de la mejor forma, además de que la matriz de planificación elaborada y los indicadores propuestos en principio no permiten el seguimiento de los resultados sucesivos alcanzados. De la misma forma, se identificaron dos posibles efectos a lo largo de la evaluación: los jóvenes participantes pueden verse motivados a seguir estudiando o, por el contrario, desmotivados conforme sus expectativas no se van cumpliendo. Por eso, se puede concluir que el programa se ajusta parcialmente a la problemática que pretende atacar.

Siendo igual de importante, se pudo visualizar que el programa por sí solo no puede garantizar la inserción en el mercado laboral de las personas que son partícipes del mismo, por lo que el MIDEPLAN (2016) en la evaluación del programa considera la inserción de la población joven después de haber finalizado la capacitación como un impacto del programa y no como un efecto.

### 6.2.2. Hallazgos de procesos

Es oportuno, para iniciar con los hallazgos, reconocer el concepto de procesos como una serie de acciones ordenadas y congruentes que llevan a obtener el objetivo planteado, ya sea tangible o no. Partiendo de la evaluación, se tomó como base los procesos implementados al inicio de Empléate, demostrando un constante cambio a lo largo de su ejecución, pero, a pesar de esto, la información del programa no está actualizada, lo que dificulta el análisis de su desarrollo, por lo que el MIDEPLAN realiza la actualización, la cual se presenta de la siguiente manera, en la figura 10, arriba la del Programa y debajo la recomendada por los evaluadores:



*Figura 10. Procesos Empléate versus Actualización MIDEPLAN.*

*Fuente: MIDEPLAN, (2016).*

Entendiendo los procesos evaluados, la prospección como tal en Empléate se estableció prioritaria bajo la necesidad de estudios que apoyaran el análisis y la evaluación del comportamiento del mercado de trabajo. Se definieron tres instituciones para realizar dichos estudios (INA, MEP y DNE). A pesar de la importancia de conocer el contexto en que evoluciona el programa, los procesos de capacitación y formación no cambiaban, por la ausencia de la gestión de los encargados, al no realizar su labor con el fundamento de ausencia de recurso financiero y humano, por lo que los empresarios suministraban sus necesidades bajo un formulario, dejando información relevante por fuera y sin modificar el plan de formación a profundidad.

Por su parte, en el segundo proceso, se logra ver que la habilitación del dispositivo de atención o Ventanilla única, como se le llama en el programa, se viene desarrollando en 37 cantones, de los cuales 28 son principales y 9 secundarios, para una distribución

porcentual de 76% y 24%, respectivamente. En el cuadro 8 se puede ver en cantidad de miles por sexo y tipo de cantón, así como el total de los beneficiarios que utilizan este medio para solicitar la inclusión a las tres modalidades antes analizadas.

*Cuadro 8. Beneficiarios del Programa Empléate, por sexo, según tipo, 2012-2015*

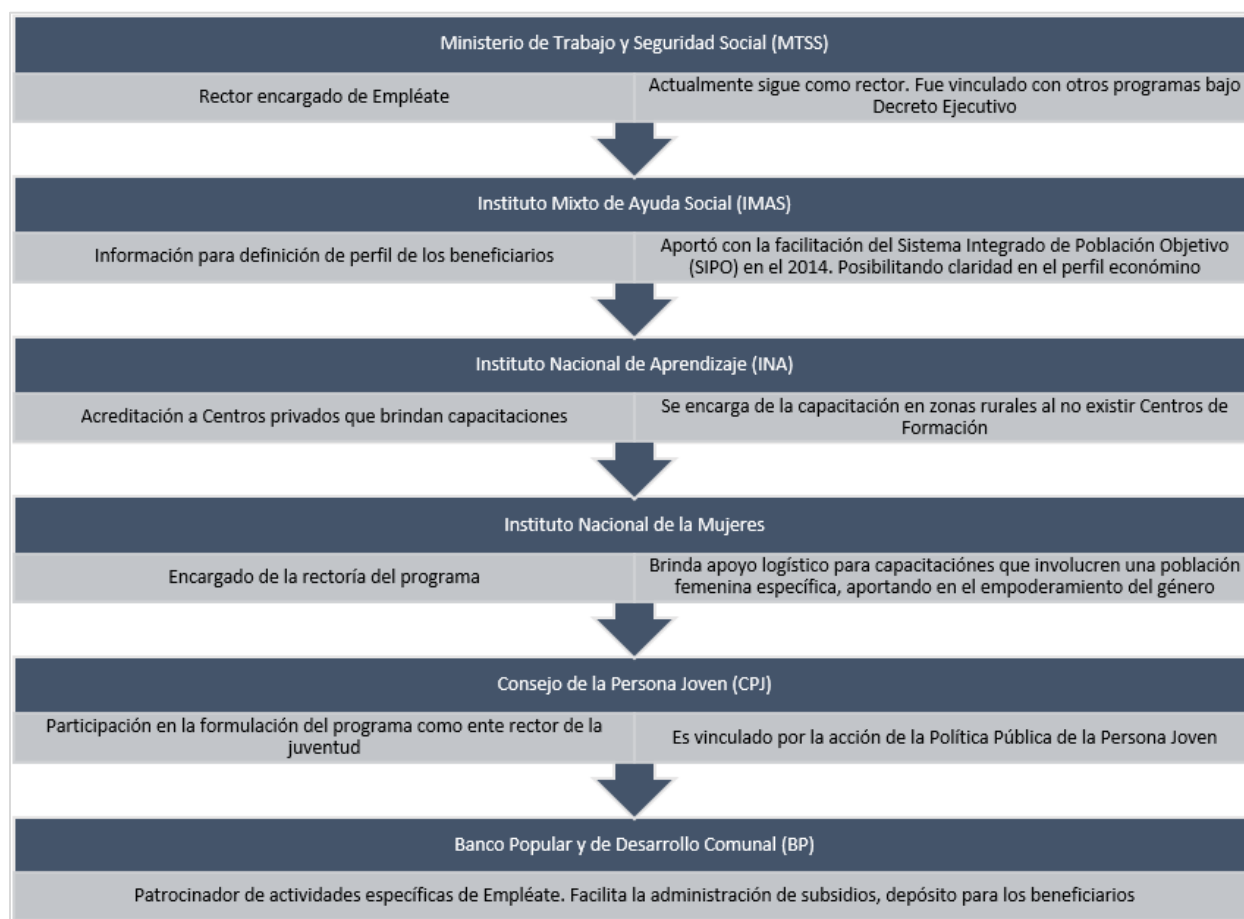
<b>Tipo de Cantón</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Total</b>
<i>Total</i>	4.062	4.405	8.467
<i>Principales</i>	3.357	3.512	6.869
<i>Secundarios</i>	705	893	1.598

*Fuente: MIDEPLAN (2016).*

Al ver que la Ventanilla única beneficia a las acciones necesarias para Empléate, el MTSS y las municipalidades firman un convenio, donde acuerdan apoyarse mutuamente, atacando el desempleo. Requieren especialistas en áreas de ciencias sociales, a los cuales se les brindó inducción de la Unidad Ejecutora, así como capacitación, abordando temas muy puntuales como el FIS, que es la ficha para la aplicación al programa, aportando esta ayuda al 85% de los gestores. Dentro de la encuesta realizada, indica el 68% que se debe extender la capacitación y que no hay un estándar a lo largo del país, lo que perjudica en el control del cumplimiento de los requisitos, listas de espera y atención de los ya beneficiarios.

A parte de la falta de homogeneidad de las ventanillas, se presenta un conflicto con la línea de edad, que en el 2013 se amplía a 35 años, por lo que: “El proceso de captación no se encuentra estandarizado ni se tiene establecida una metodología de priorización; el procedimiento no está documentado” (MIDEPLAN, 2016), dejando un margen en contra de la equidad, al no realizar una segunda etapa de prospección correctamente y solo tomar la decisión de ampliar la edad sin tener materiales y apoyo de los Centros Formativos, para brindar a los beneficiarios lo requerido tanto por ellos como los posibles empleadores (MIDEPLAN, 2016).

*Cuadro 9. Instituciones Ejecutoras Directas del Programa Empléate, 2016.*



*Fuente: elaboración propia con información de MIDEPLAN (2016).*

Y, finalmente, en los procesos, se toma al beneficiario como punto focal, donde se reconoce que no hay una correcta selección de los individuos participantes, aportando molestia a los Centros y los empresarios, así como al mismo beneficiario. Cada cantón tiene cierta potestad para buscar con los centros a aquellos jóvenes que aprovechen las capacitaciones, algunos otros sí, atendiendo a muchachos que bajo una línea de pobreza fueran apoyados en el proceso de inserción, enseñando, brindando un monitoreo y seguimiento constante, para evitar que puedan desertar; dan calidad y acompañamiento real y provechoso para cada una de las partes involucradas, las cuales se ven en el cuadro 9 con su función respectiva y la realidad en ejecución.

### **6.2.3. Hallazgo de resultados**

#### **6.2.3.1. Igualdad de acceso a Empléate**

El programa, de acuerdo con la evaluación realizada, permite acceso a jóvenes de bajo nivel educativo, en su mayoría con secundaria incompleta, dado que un nivel educativo inferior podría llevar a trabajos poco calificados y estarían en incumplimiento de los requisitos del programa.

El mayor grupo de participación al programa comprende edades entre los 21 y 24 años, sin embargo, se cuenta con participación de jóvenes desde los 17 hasta 25 o más años, pero en el grupo de mayor participación, según el informe del MIDEPLAN (2016), es donde se encuentra un mayor porcentaje de abandono, en el cual esta cifra representa un 55%.

También en esta evaluación, se determinó que el mayor número de beneficiarios con acceso al programa fue en la provincia de San José (45%), seguido de Cartago (16%) y Puntarenas (12%); ahora bien, el porcentaje de beneficiarios con empleo después del programa fue de un 48% en San José, seguido de Alajuela 13% y un 17% en Cartago.

En cuanto a los requisitos de acceso al programa, se puede detallar que solamente se denegaba la solicitud en caso de que los mismos no cumplieran con los requisitos, sin embargo, de acuerdo con la evaluación del MIDEPLAN (2016), se contempla que existían jóvenes en el programa que no cumplían el requisito de primaria completa.

La principal brecha que denota esta evaluación del MIDEPLAN (2016) es la de los niveles educativos, dado que las características que predominan son el no haber concluido la educación secundaria y las empresas requieren jóvenes con educación formal completa (al menos noveno año), sin embargo, el programa viene a responder positivamente en el sentido de que las empresas están dispuestas a la contratación de personal con poca cualificación.

#### **6.2.3.2. Mejora en empleabilidad de los participantes**

Aproximadamente 50% de los participantes finalizan el programa, según la evaluación realizada por el MIDEPLAN (2016), se logran insertar en el mercado laboral



un 38% del total y de esos que lo obtienen, un 75% lo logran mantener representando un 29% del total de capacitados; según esta evaluación es un margen bajo.

Otro factor importante de esta evaluación es la revelación de los porcentajes de abandono llegando al 24%, lo que representa que, de cada 10 jóvenes que ingresan, aproximadamente ocho consiguen terminar la capacitación, cuatro consiguen empleo (solo dos gracias a Empléate) y solo tres lo mantienen (MIDEPLAN, 2016).

Las principales razones que desprende el programa sobre la baja inserción en el mercado laboral son por la escasez de oferta en las zonas de residencia, la calidad de la capacitación, falta de experiencia de los jóvenes y ausencia de estudios formales (MIDEPLAN, 2016).

La evaluación sugiere que la capacitación es insuficiente o bien el programa Empléate responde a un perfil de empresas menos exigentes en sus puestos de trabajo, por lo que el perfil es poco calificado y, por ende, los jóvenes no pueden aspirar a puestos mejores (MIDEPLAN, 2016).

En comparación con otros programas de formación del Estado, como el Instituto Nacional de Aprendizaje, la tasa de deserción es de un 13.7% más alta que este centro de formación (10.3%). Además, existe una preocupación por parte de los evaluadores que, al no conocer las causas de este nivel de deserción, no permite que el programa tenga mejores resultados en la implementación y, por ende, en mayores beneficiarios del mismo (MIDEPLAN, 2016).

La ausencia de procesos de intermediación de empleo o acompañamiento contribuye a que, actualmente, se limite a los beneficiarios a la inclusión de sus datos en la página de [www.buscoempleocr.com](http://www.buscoempleocr.com), es decir, prácticamente sin acompañamiento; a pesar de ello, se desprende otro resultado que destaca la cantidad de hombres en un 62% y 38% en mujeres que actualmente tienen empleo en un rango de edad entre los 19 y 22 años (MIDEPLAN, 2016).

La relación entre empleo y capacitación recibida en el programa es otro de los resultados de esta evaluación (MIDEPLAN, 2016), donde solamente un 27% de los jóvenes en relación laboral lo hacen de forma tal que cumple con la capacitación recibida, cifra que podría ser variada con un estudio de prospección para conocer las demandas del mercado y los beneficiarios, según apunta esta evaluación. A pesar de la baja cifra

de inserción laboral en el área de capacitación, se reconoce que al menos 54% de los jóvenes opinan que la capacitación recibida contribuyó a conseguir empleo, principalmente, en el área de habilidades blandas.

Todos los resultados anteriores, de acuerdo con la evaluación, se contrastaron con otros estudios y se concluye que al menos 50% de los beneficiarios que concluyeron la capacitación no lograron obtener un empleo, sea dentro o fuera del área de residencia, lo que se atribuye a dos razones: la primera de ellas la falta de experiencia laboral y la segunda, escasa oferta laboral en la zona.

En 2014, se ratificó la alianza estratégica con la Alianza Empresarial para el Desarrollo (AED), que mediante el voluntariado profesional brinda apoyo a los beneficiarios del programa mediante charlas motivacionales, visitas empresariales, pasantías laborales, financiamiento e intermediación de empleo. Sin embargo, esta alianza expresa sobre la importancia de Empléate como programa, pero es necesario considerar que el mismo no está cumpliendo con las expectativas de los jóvenes.

Por lo cual, la evaluación desprende que el programa Empléate cumple de manera parcial su propósito, dado que la empleabilidad no mejora, entendiéndose esta como la posibilidad de conseguir y mantener un empleo.

#### ***6.2.3.3. Resultados no previstos en Empléate***

Este programa posee efectos muy positivos, según indican en la evaluación, especialmente en temas de motivación, dado que, al finalizar el programa, los beneficiarios continúan con estudios en la mayoría de los casos de educación formal. Sin embargo, también posee efectos negativos como que, una vez finalizado el programa, el beneficiario se enfrente a su falta de experiencia laboral, un escaso acompañamiento del programa, estudios formales pendientes y una demanda laboral baja, por ende, influye en la empleabilidad de estos jóvenes capacitados (MIDEPLAN, 2016).

Factores como el de los tiempos de espera largos y expectativas sobredimensionadas del programa contribuyen a la desmotivación y pérdida de impulso. Una vez aceptados, renuevan ese impulso en las capacitaciones y hacen gran esfuerzo por mantenerse en el programa, incluso se cuenta con un gran optimismo una vez finalizado, pero nuevamente el proceso trae consigo frustración, según indica la

evaluación, principalmente debido al tiempo que los beneficiarios esperan hasta insertarse al mercado laboral.

Incluso una vez han obtenido una oferta laboral, las compañías indican que los esfuerzos han sido básicos y de corta duración en esas capacitaciones, lo que no permite acoplarse a las necesidades laborales, como lo es con el idioma inglés.

#### ***6.2.3.4. Utilidad percibida del programa Empléate***

El programa en términos generales, según se indica en la evaluación (MIDEPLAN, 2016), se valora de forma positiva tanto por las empresas como gestores y los beneficiarios, ya que este ofrece capacitación a la población beneficiaria mejorando sus capacidades y mayores posibilidades de encontrar un empleo.

En el caso de los beneficiarios, a pesar de mejorar las capacidades, no son lo suficiente para conseguir un empleo por la calidad de las mismas. En el caso de los gestores, indican en esta evaluación que es una mejora sustancial a las condiciones previas que mantenía la persona beneficiaria, por lo que haciendo un cambio en sus capacidades, por ende, mejora la empleabilidad y es útil para conseguir un empleo.

En cuanto a los empresarios, no existe consenso sobre si es o no satisfactorio el programa, pero sí en que la capacitación que se brinda por parte del programa no siempre llena las expectativas de este sector.

Los beneficiarios en general consideran, en su valoración efectuada en esta evaluación, un 96% de opinión favorable sobre la capacitación que están recibiendo y el beneficio del programa. Se observa una diferencia de un 5% respecto a los beneficiarios en curso y los que ya concluyeron, quienes indican en un 90% como opinión favorable hacia el programa.

Parte de la opinión que externaron en esta evaluación indica que, si bien el programa promueve mayor interés hacia capacitarse y mejoras en las capacidades, además de representar una oportunidad de poder encontrar empleo, destacan que se debe mejorar la parte práctica de la capacitación (MIDEPLAN, 2016).

Del total de los beneficiarios, el 25% de los entrevistados no tienen una opinión positiva sobre la utilidad para incrementar las posibilidades de inserción laboral, en especial esta opinión tiende a aumentar cuando transcurre mucho tiempo desde que se finalizó la capacitación hasta que se concreta la inserción laboral (MIDEPLAN, 2016).

Incluso, otra de las afirmaciones que se desprenden de la evaluación es que la capacitación recibida en un 60% de los casos no ha influido en conseguir empleo y mucho más evidente en el 80% de los participantes que abandonaron el programa. Es mucho más alarmante el hecho de que solo 27% de los que concluyeron el programa llegan a afirmar que lo recibido en capacitación se relaciona con lo que se encuentran laborando (MIDEPLAN, 2016).

Desde la perspectiva de los empresarios, sobre la capacitación brindada a los jóvenes del programa y que se encuentran laborando, tienen opinión positiva hacia el programa, sin embargo, con diferencias sustanciales entre la capacitación y lo que se requiere, por lo que recomiendan que se realice una revisión en la calidad del programa y la duración del curso (MIDEPLAN, 2016).

Al contar con apoyo de la Alianza Empresarial para el Desarrollo (AED), esta indica que se debe reforzar la capacitación, ya que las empresas se encuentran en la disposición de participar del programa en la medida en que se genere un marco jurídico y exista vinculación de los programas de empleo. Una acción desfavorable de varias de las compañías, que se dispusieron a contratar a los jóvenes capacitados, fue el cambio en los requerimientos subiendo el nivel académico a bachillerato de educación media, con lo que, en la mayoría de los casos, los beneficiarios del programa no cuentan (MIDEPLAN, 2016).

En cuanto a la valoración realizada por los gestores de empleo, manifiestan en esta evaluación que, al menos, la capacitación recibida conlleva a una valoración positiva del beneficiario en la presentación de su currículum, pero el mismo no garantiza un empleo, por lo que el programa no resuelve su empleabilidad (MIDEPLAN, 2016).

El nivel académico obtenido, según los gestores de empleo, no alcanza a las expectativas de las empresas, a pesar de ello, aseguran en una tercera parte de los gestores que el programa se pronuncia de manera favorable (MIDEPLAN, 2016).

Ante lo indicado por otros actores e incluso los mismos beneficiarios, poseen múltiples limitaciones como las malas bases de estudio, mucho tiempo sin estudiar, problemas familiares y condiciones de pobreza, que influye al abandono del programa, incluso que, a pesar de terminar el programa, se encuentran limitaciones al ser insuficientes las habilidades blandas desarrolladas (MIDEPLAN, 2016).

## Capítulo VII. Conclusiones y recomendaciones

### 7.1. Conclusiones

- Por medio del objetivo general, siendo este ***el Analizar la incidencia que tienen los actores públicos y la institucionalidad en la disminución del desempleo juvenil en Costa Rica*** se concluye que la disminución del desempleo en Costa Rica y la incidencia de los actores públicos desde la institucionalidad relacionados con esta problemática, se puede ver afectada por el desempeño económico del país, ya que estos actores son garantes de la economía a través del crecimiento económico real del producto interno bruto (PIB), el comportamiento de las finanzas públicas por medio del déficit fiscal y otros indicadores económicos como la inflación, la devaluación de la moneda y la contracción del mercado laboral, y la dificultad en las condiciones y las características ofertadas para la contratación, las cuales podrían no coincidir con la demanda o perfil solicitado para el empleo disponible, aún en el sector privado (Ferguson, 2012).

Es preciso añadir que las acciones de los actores públicos en la institucionalidad pública constituyen la articulación entre el gobierno, las organizaciones públicas y privadas, así como los ciudadanos y que actualmente refleja un desempeño inadecuado en los programas para la disminución del desempleo, incluso convergiendo en mayores problemas para la población, en especial las personas jóvenes.

En relación con la incidencia de los actores públicos, se concluye que está condicionada por el diseño y ejecución de los programas de empleo añadiendo la utilidad aparente que le genera a la persona capacitada.

Además, se concluye que, se está dando duplicidad en las acciones que están desarrollando las diferentes instituciones nacionales y locales, por lo que conviene establecer o unificar un programa que sustente, aporte y realmente disminuya el desempleo actual, el cual se pueda ir reajustando cada cierto periodo para seguir trabajando bajo el contexto actualizado y no dejarse perder en el tiempo (MIDEPLAN, 2016).

- Se determina que el primer objetivo entendido como el ***Contextualizar la estructura institucional costarricense en materia de desempleo juvenil***, lleva a entender que la estructura institucional aboga por los jóvenes y su empleabilidad, tomando el concepto dado por Franco (2004) citando a La Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2000), ha definido la institucionalidad como un “conjunto de normas que regulan el comportamiento de los actores, las organizaciones y la calidad de estas, los modelos de organización y gestión, así como los arreglos institucionales” (p.1). Esta misma institucionalidad puede generar variantes en las organizaciones al paso de la evolución del constructo social, como se ha visto en el caso costarricense en su legislación vigente y costumbres asociadas:

Las instituciones estructuran la interacción y adaptación de las personas en un contexto particular y en condiciones específicas, determinan las normas sociales, guían los comportamientos de las organizaciones y establecen parámetros sociales. Por esto la institucionalidad, como predecesor del neoinstitucionalismo, y para efectos de los resultados de esta investigación, da importancia a los conflictos dentro y entre las organizaciones, considerando que estas se adaptan con estructuras elaboradas, en cuyo caso es el más cercano a la realidad costarricense.

Se concluye que algunos actores que logran incidir mediante acuerdos en la institucionalidad costarricense, para mencionar los más relevantes, son el PNUD que busca establecer el apoyo a través de la asistencia a los esfuerzos nacionales, siempre y cuando exista un documento del proyecto. Otro de ellos sería la Organización Internacional del Trabajo, quien se encarga de establecer normas de trabajo, formular políticas y elaborar programas para la promoción responsable del trabajo; su institucionalidad se ve reflejada, a nivel internacional, con el Programa Global del Empleo (PNUD, 2003) que, apoyado en las normas internacionales de trabajo, establece estrategias económicas.

Para poder visualizar el abordaje de la problemática del desempleo juvenil entre los 15 y 25 años desde la institucionalidad, se estudiaron los programas que buscan mejorar esta condición. Concluyendo que la mayor parte de estos

programas no tienen una evaluación por parte de los entes rectores, por lo que se utilizó en mayor medida la evaluación del programa Empléate, realizada por el MIDEPLAN.

En cuanto al diseño del programa Empléate no permite considerar mecanismos que implementen la orientación laboral, enfocándose principalmente en la reinserción laboral y no en las etapas anteriores. Además, el programa no toma en cuenta otras necesidades (alimentación), aunque en su diseño se propone atender a los beneficiarios y sus capacitaciones de forma integral.

De igual forma, los beneficiarios del programa son jóvenes, mujeres y personas con o sin discapacidad en un rango específico de edad, que se encuentran en estado de pobreza y pobreza extrema, sin embargo, no considera otros factores en las poblaciones más pobres, como la farmacodependencia y problemas asociados al maltrato intrafamiliar. Dentro del programa no se considera explícitamente el deseo de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, aunque lo menciona como eje transversal. Así mismo, limita la participación de los beneficiarios situaciones socioeconómicas que los obligan a escoger entre trabajar y capacitarse. También, no se prevé el cumplimiento de la normativa que resguarde los derechos de las personas con discapacidad en los centros de formación.

Es importante recalcar que el programa en sí no determina de forma directa la mejora de las condiciones de vida, ya que la participación de los actores y las organizaciones es necesaria para disminuir la incidencia del desempleo en personas jóvenes, mediante las acciones de los mismos y con el fin de representar las acciones del Estado y de la sociedad.

La información recopilada permite concluir que existe una necesidad real de mejorar la institucionalidad como acción indispensable para que los programas mencionados en el capítulo 6 y en especial del programa Empléate, ya que pueden aportar mucho más a la sociedad.

- Así mismo, el objetivo dos que busca ***Identificar los actores públicos y su incidencia para reducir el desempleo juvenil***, permite concluir que las acciones de los actores públicos, desde su institucionalidad, buscan influenciar en el desempleo en cualquier rango de edad, por medio de una diversidad de esfuerzos. En palabras de Urcuyo (2010), se considera a estas instituciones como las reglas del juego que un ciudadano debe seguir, las cuales enmarcan el proceso político y condicionan las actuaciones de cada uno de los actores involucrados en el juego del desempleo, por lo que deben encontrarse en constante cambio, ya sea por estrategias obsoletas o por presión de otros actores y situaciones de los escenarios.

Se logró evidenciar que las personas jóvenes en el país que se encuentra sin empleo representan un grupo vulnerable, al tener una afectación directa en la calidad de vida.

Existen políticas gubernamentales, más su alcance ha sido limitado por las estrategias y la proyección de la inserción o del tiempo de capacitación sostenible en el mercado laboral (CGR, 2014).

Con esto se puede afirmar la relación directa entre el desempleo y la brecha social de un país, ya que según datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la situación de la disminución del desempleo en Costa Rica sería favorable si se lograra garantizar con empleo a las personas en situación de pobreza, completar faltante de horas a trabajadores subempleados y asegurar el salario mínimo, llegando con estas medidas a mejorar el índice de pobreza, poniendo en relevancia la importancia del empleo decente como eje prioritario de la lucha contra la pobreza y la desigualdad (PNUD, 2017).

Como parte de la respuesta al problema del desempleo juvenil, el programa Empléate del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) funciona como ejemplo de la institucionalidad, pues existe para combatir la problemática del desempleo y la deserción estudiantil en el país teniendo como principal impacto la reinserción laboral de los participantes del programa. Sin embargo, los investigadores respaldan la conclusión del MIDEPLAN (2016) en



la evaluación del proyecto en donde se evidencia que existe una desarticulación por parte de las instituciones públicas involucradas, ya que estas no logran visualizar el problema de forma integral y cada actor enfoca sus esfuerzos de forma individualizada.

Existen actores relevantes en este proceso, como la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, que elaboró y puso en práctica un tratado que abarca los ámbitos político, económico, civil, cultural y social de las personas en edades juveniles (CIDJ, 2016). Mientras tanto, la Organización Internacional del Trabajo desarrolla el Programa de Empleo Juvenil (PEJ) haciendo un llamado a la acción de los países miembros a través de un enfoque multidimensional equilibrado (OIT, 2015). Otras instituciones de carácter internacional como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) también abogan por las acciones del Estado y brindan apoyo técnico y jurídico.

Se puede visualizar, además, que la institucionalidad, a nivel nacional reflejada por la regulación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), busca garantizar las condiciones óptimas de trabajo a través de instrumentos jurídicos. El Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), quien nace de la preocupación del Estado por resolver la problemática de la pobreza y pobreza extrema de Costa Rica, trabaja bajo planes operativos y planes estratégicos ligados al Plan Nacional de Desarrollo (PND). Por su parte, un ente que viene a regular el trabajo juvenil es el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), que busca incluir a la persona menor a 18 años en todos los asuntos gubernamentales, no gubernamentales y de la sociedad civil como tal.

Otro actor que incide, es el Consejo Nacional de la Persona Joven (CNPJ), quien se rige bajo la Ley General de la Persona Joven (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2002a, Ley 8261), busca la generación de políticas públicas referentes a la creación y acceso a oportunidades, servicios básicos, desarrollo integral y el ejercicio pleno de su ciudadanía en la educación, empleo, salud preventiva y tecnología.

Además, las municipalidades, a través de las acciones de los Comités Cantonales de la Persona Joven (CCPJ), siendo estos últimos delegados del Consejo Nacional de la Persona Joven (CNPJ), buscan elaborar y aplicar políticas que ayuden a las personas jóvenes a insertarse en el mercado laboral.

Se destaca que los programas creados por cada actor mencionado anteriormente aportan un porcentaje bajo en comparación a la necesidad social. No solamente Empléate refleja carencias desde los centros de formación, la elección de los beneficiarios, los empresarios y, finalmente, el apoyo a la inserción laboral, donde no se sigue un proceso de diseño adecuado, trabajando bajo un sistema lógico y productivo, lo que podría terminar en que el apoyo no sea a la persona que opta por cada programa, o la empresa no cubre su necesidad de mano de obra cualificada, por lo que la brecha de desempleo sea trabajada parcialmente evidenciando la incidencia en la mejora de la empleabilidad juvenil.

- Finalmente, el tercer objetivo que es: ***Establecer recomendaciones sobre la interacción de actores públicos y la institucionalidad para reducir el desempleo juvenil*** brinda una serie de enunciados a considerar a partir de las conclusiones.

## 7.2. Recomendaciones

- Conforme se expone en el objetivo general: ***analizar la incidencia que tienen los actores públicos y la institucionalidad en la disminución del desempleo juvenil en Costa Rica*** y después de exponer las conclusiones brindadas por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) permite exponer la incidencia y las gestiones pertinentes, ya que son críticas para la superación del problema del desempleo juvenil a largo plazo, partiendo de los actores y no solo desde el programa, aportando a la investigación las siguientes recomendaciones:
  - En primera instancia una reorientación y fortalecimiento de los sistemas nacionales de educación básica, de tal manera que puedan alcanzar cobertura universal y óptimos índices de retención, pero también de dotar a todos sus egresados de los conocimientos, actitudes y habilidades requeridos para una exitosa transición al mundo del trabajo en economías globalizadas.
  - Adopción y mantenimiento de políticas macro y microeconómicas que generen un ambiente favorable al crecimiento de la actividad empresarial en todas sus manifestaciones y crecimiento, que es el único medio real de desarrollo económico y de creación de empleo.
  - Superación de los fenómenos de corrupción, clientelismo político y violencia, que se interponen en el camino de los anteriores objetivos.
  - Mejorar la estructura para disminuir el desempleo, por lo que se puede dar inicio con el análisis y modificación de los perfiles de los jóvenes, ampliando los planes de estudio para aportar recurso humano técnico y especializado en los campos laborales requeridos en la economía actual (MIDEPLAN, 2016).
  - Una estrategia para el fomento del emprendedurismo que desarrolla el Programa Nacional de Empleo (PRONAE), es el estudio de viabilidad a nivel de impuestos, procedimientos y atención diferenciada para los sectores de Micro, Pequeña y Mediana Empresa a nivel nacional, dado que es una de

las principales razones que desincentivan el accionar de las personas emprendedoras.

- En cuanto a las recomendaciones del objetivo uno siendo el ***Contextualizar la estructura institucional costarricense en materia de desempleo juvenil***, se comprende que:
  - Por medio de los resultados de la evaluación de Empléate, evidencian que los programas existentes para las personas jóvenes que se encuentran en pobreza y pobreza extrema no se dirigen hacia la empleabilidad (MIDEPLAN, 2016), por lo que se requiere que el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) busque mejorar la empleabilidad de los jóvenes considerando la situación socioeconómica como requisito de ingreso.
  - Una coordinación entre instituciones responsables con iniciativas similares, para concretar reuniones periódicas y sistemas de apoyo entre ellas sería de gran utilidad para la mejora de la incidencia de los actores y la institucionalidad, con respecto al desempleo, siempre bajo el principio de que una organización busca la integración y cooperación. Como se evidencia a lo largo de la investigación, es necesario añadir un análisis de las funciones y competencias afines por organizaciones, que permitirá delimitar las funciones en el marco de sus respectivas leyes orgánicas, evitando la duplicidad y superposición. Esto siempre que se considere de manera continua y permanente a lo largo de los años, con el fin de tener presente los cambios en el entorno y los planos intersectoriales e intergubernamentales sin transgredirse entre organizaciones, llegando a compartir las competencias, mediante la articulación y complementariedad de los marcos jurídicos.

- La búsqueda de alianzas estratégicas que involucre el criterio de especialistas podría ayudar a garantizar la inserción en el mercado laboral de las personas jóvenes.
  - La insuficiente información que las personas jóvenes poseen sobre el empleo juvenil en sus localidades, así como los programas de empleo ya existentes podrían trabajarse por medio de campañas publicitarias contextualizadas a cada zona.
  - La carencia formativa por parte del programa Empléate, en especial por la ausencia de la percepción que se debe realizar antes y durante la ejecución de los procesos definidos en el programa no se dan a cabalidad (MIDEPLAN, 2016), por tanto esta carencia de herramientas deben de ser mitigadas mediante un diagnóstico certero de las necesidades productivas locales o la falta de habilidades autogestoras para la concreción del autoempleo, así como la innovación en herramientas de gestión de información, dado que, la tecnología, debe ser planteada de manera trascendental para brindar beneficio a los usuarios finales, en especial si de empleabilidad o emprendimientos se trata. Las nuevas técnicas e invenciones siempre han generado brechas, sean estas de acceso a tecnologías de comunicación o uso de software. La disminución de estas brechas permitirán generar una relación que mejora la perspectiva en el nivel de desarrollo de un país y el nivel de ingresos de sus ciudadanos.
  - Respaldado con la evaluación de MIDEPLAN (2016) las instituciones o centros de formación encargados de completar las fases de enseñanza requieren de una mayor profundidad en los planes de estudio que brinda a esta población desde la necesidad del cantón donde se ejecuta el programa, ya que estos programas son generales y no abarcan la necesidad real de la economía local, por lo que la empleabilidad de los jóvenes disminuye, afectando la credibilidad de la labor institucional.
- Así mismo, el objetivo dos al ***identificar los actores públicos y su incidencia para reducir el desempleo juvenil***, recomienda que:

- Los centros educativos son actores clave para adecuar la oferta formativa a la demanda real existente en el mercado laboral, flexibilizar la formación académica y adaptarla a las necesidades sociales y empresariales, actualizarla conforme a la evolución tecnológica, fomentar el espíritu emprendedor y apoyar la creación de nuevas empresas como salida profesional válida.
- Analizar las políticas educativas ya que no pueden estar al margen de las políticas económicas, para poder generar una oferta de empleo acorde a estructuras económicas específicas.
- Es indispensable tener claridad en la población que se va a beneficiar de los programas que las instituciones están brindando, ya que desde Empléate se observa que se debe hacer un ajuste en el perfil laboral de las personas que puedan optar por el apoyo económico durante su capacitación, sumando a aquellos que no tienen la secundaria completa, pero la están cursando.
- Se desprende que la apuesta de diseñar estrategias de largo plazo para el abordaje y participación de los jóvenes, en su inserción al mundo del trabajo de manera digna y calificada por los programas de empleo que se ejecuten desde la Administración Pública.
- Para luchar contra el desempleo juvenil es necesario buscar sinergias entre la Administración Pública, el sector privado, la sociedad civil y la comunidad internacional, ya que cada uno tiene competencias y conocimientos diferenciados y puede aportar un valor propio.
- Con respecto a los gobiernos locales, estos funcionan como puentes de comunicación entre los empleadores y las personas que buscan empleo a través de las ventanillas únicas que responden a los programas propuestos por el Ministerio de Trabajo, sin embargo, en la práctica, los gobiernos locales no han logrado concretar acciones conjuntas con otras instituciones para la implementación de iniciativas que promuevan el desarrollo. Ante esta situación, es inminente la necesidad de cambiar el rol de las municipalidades, para convertirse, en lugar de prestadoras de servicios y recaudadoras de impuestos, en entes capaces de incrementar los índices de desarrollo local,

utilizando los espacios y mecanismos de concertación donde participen los actores locales de creación de estrategias.

- Reconociendo el aporte del objetivo tres se logra ***Establecer recomendaciones sobre la interacción de actores públicos y la institucionalidad para reducir el desempleo juvenil***, partiendo de:
  - El aportando a la Administración Pública, esta investigación logró demostrar que la brecha entre instituciones y las necesidades sociales en cuanto a desempleo sigue existiendo.
  - En cuanto a la incidencia de la institucionalidad, es requerido un análisis interno por cada institución pública o privada que está involucrada en la lucha contra la disminución del desempleo.
  - De manera individual cada actor ha desarrollado programas que atacan el desempleo juvenil, reflejando resultados bajos en comparación a los insumos y recursos invertidos, por lo que las recomendaciones mencionadas anteriormente en este capítulo harían la diferencia en el esfuerzo realizado.
  - Se debe partir desde el conjunto de acciones que se han implementado por los distintos actores que alineados bajo un mismo objetivo y con una clara institucionalidad podría reflejar una incidencia óptima para el aumento de empleadores y empleados.
  - Las entrevistas realizadas a Esmeralda Benavides y Yamileth Villalobos (2019), funcionarias del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), aportaron recomendaciones claves, las cuales se definieron puntualmente como: comentan que, a pesar de la estructura jurídica, bajo el marco legal de cada institución, los avances en desempleo son muy pocos, por lo que se definieron puntualmente como:
    - Análisis de la institucionalidad para una reestructuración organizativa y funcional.
    - Revisión del marco legal, enfocando el trabajo a lo correspondiente a cada institución.
    - Verificación constante de los índices de desempleo.
    - Mejora de las herramientas virtuales o tecnológicas existentes para que los beneficiarios de los diferentes proyectos o programa puedan participar con mayor facilidad.

- Constante contextualización de los programas establecidos según los índices y la situación del país.

Es preciso señalar que la incidencia de actores públicos e institucionalidad pública en la disminución del desempleo juvenil que las intervenciones que se realicen deben de considerar las necesidades de formación y el contexto en el cual se desenvuelve. Además, de considerar propiciar la integración de los distintos programas de empleo para generar un impacto real en el tema de desempleo.

Las acciones en materia de desempleo deben de responder a una política formulada a partir de un proceso tripartito de participación ciudadana, actores públicos y privados donde se discutan las necesidades de cada sector y que se orienten programas con un alto aprovechamiento y enfocados a generar capacidades.

El desarrollo social por medio de los programas de empleo se logra en la medida en que se motive a la población a la utilidad que representa la mejora de sus condiciones en materia de movilidad social.



### Bibliografía

- Abreu, J. L. (Julio de 2012). Hipótesis, Método & Diseño de Investigación. *International Journal of Good Conscience*, 7(2), 187-197. Recuperado de [http://www.spentamexico.org/v7-n2/7\(2\)187-197.pdf](http://www.spentamexico.org/v7-n2/7(2)187-197.pdf)
- Aira, M (2016). Las Instituciones y su incidencia en el comportamiento organizacional. *Negotium: revista de ciencias gerenciales*, 11(33), 99-111. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7205042>
- Anzil, F. (23 de noviembre de 2009). *Equidad de género: El crecimiento económico y la equidad de género*. Recuperado el 27 de mayo de 2020 de <http://www.econlink.com.ar/equidad-genero>
- Apply Human Rights. (2008). *Derecho a la Propiedad*. Recuperado el 27 de mayo de 2020 de <http://www.applyhumanrights.com/es/kb/general/145-temas-especificos/378-right-to-property>
- Arias, A. (2008). El Neoinstitucionalismo y sus aportes a la Teoría de la Organización. *Revista Gestión y región*, 6, 31-64. Recuperado de <https://biblioteca.ucp.edu.co/ojs/index.php/gestionyregion/article/view/902/853>
- Arias, F. G. (2012). *El proyecto de investigación: Introducción a la metodología científica* (Vol. Sexta Edición). Caracas, Venezuela: Editorial Episteme.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.(27 de agosto de 1943a). *Ley 2: Código de Trabajo*. Recuperado el 27 de mayo de 2020 del Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ), de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=8045](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=8045)
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (22 de octubre de 1943b). *Ley 17: Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social*. Recuperado el 27 de mayo de 2020 del Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ), de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=2340&nValor3=84123&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=2340&nValor3=84123&strTipM=TC)

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (24 de agosto de 1954). *Ley 1788: Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo*. Recuperado del SCIJ el 23 de mayo de 2015, de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=32164&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=32164&strTipM=TC)
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (21 de abril de 1955). *Ley 1860: Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*. Recuperado del SCIJ el 28 de mayo de 2020 de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=566&nValor3=608&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=566&nValor3=608&strTipM=TC)
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (30 de octubre de 1957). *Ley 2171: Ley del Patronato Nacional de Ciegos*. Recuperado el 13 de junio de 2015, del Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ), de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=38462&nValor3=40549&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=38462&nValor3=40549&strTipM=TC)
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (13 de enero de 1965a). *Ley 3481: Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública*. Recuperado el 27 de mayo de 2020, Sistema Costarricense de Información Jurídica, de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=6176&nValor3=6565&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=6176&nValor3=6565&strTipM=TC)
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (21 de mayo de 1965b). *Ley 3506: Ley de Creación del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)* [No vigente]. Recuperado el 27 de mayo de 2020, Sistema Costarricense de Información Jurídica, de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=36651&nValor3=38641&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=36651&nValor3=38641&strTipM=TC)
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (22 de agosto de 1968). *Ley 4179: Ley de Asociaciones Cooperativas*. Recuperado el 13 de junio de 2015, del Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ), de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=32655&nValor3=85395&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=32655&nValor3=85395&strTipM=TC)

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (30 de abril de 1971a). *Ley 4760: Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social*. Recuperado el 27 de mayo de 2020, Sistema Costarricense de Información Jurídica, de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=7060&nValor3=80865&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=7060&nValor3=80865&strTipM=TC)
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (05 de julio de 1971b). *Ley 4788: Ley de Creación del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes*. Recuperado del SCIJ el 27 de mayo de 2020, de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=35078&param2=1&strTipM=TC&IResultado=2&strSim=simp](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=35078&param2=1&strTipM=TC&IResultado=2&strSim=simp)
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1973). *Ley 5878: Acuerdo entre el Gobierno de Costa Rica y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Recuperado de United Nations Development Programme (UNDP) de [https://www.undp.org/content/dam/costa\\_rica/docs/Marco%20Legal/undp\\_cr\\_marcolegal\\_2013.pdf](https://www.undp.org/content/dam/costa_rica/docs/Marco%20Legal/undp_cr_marcolegal_2013.pdf)
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (23 de diciembre de 1974). *Ley 5662: Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares*. Recuperado el 27 de mayo de 2020 del Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ), de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=2687&nValor3=96417&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=2687&nValor3=96417&strTipM=TC)
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (06 de mayo de 1983). *Ley 6868: Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)*. Recuperado el 27 de mayo de 2020 del Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ), de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=11208&nValor3=80880&param2=1&strTipM=TC&IResultado=6&strSim=simp](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=11208&nValor3=80880&param2=1&strTipM=TC&IResultado=6&strSim=simp)

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (27 de noviembre de 1986). *Ley 7052: Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y la creación del BANCVHI (Banco Hipotecario de la Vivienda)*. Recuperado el 23 de mayo de 2015, del Sistema Costarricense de Información Jurídica de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=12391&nValor3=96117&strTipM=TC;](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=12391&nValor3=96117&strTipM=TC;)

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (18 de julio de 1990). *Ley 7184: Convención sobre los Derechos del Niño*. Recuperado el 23 de mayo de 2015, del Sistema Costarricense de Información Jurídica de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&param2=1&nValor1=1&nValor2=6606&strTipM=TC&IResultado=7&strSelect=sel](http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&param2=1&nValor1=1&nValor2=6606&strTipM=TC&IResultado=7&strSelect=sel)

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1998). *Ley: 7739: Código de la niñez y Adolescencia*. Recuperado el 27 de mayo de 2020 del Sistema de Costarricense de Información Jurídica de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&param2=1&nValor1=1&nValor2=43077&strTipM=TC&IResultado=4&strSelect=sel](http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&param2=1&nValor1=1&nValor2=43077&strTipM=TC&IResultado=4&strSelect=sel)

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2002a). *Ley 8261: Ley General de la Persona Joven y sus reformas*. Recuperado del Consejo de la Persona Joven de [https://cpj.go.cr/archivos/100Ley%20General%20de%20la%20Persona%20Joven%20y%20sus%20reformas%20\(2\).pdf](https://cpj.go.cr/archivos/100Ley%20General%20de%20la%20Persona%20Joven%20y%20sus%20reformas%20(2).pdf)

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (02 de mayo de 2002b). *Ley 8262: Ley de Fortalecimiento de la Pequeña y Mediana Empresa*. Recuperado el 27 de mayo de 2020 del Sistema Costarricense de Información Jurídica, de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=48533&nValor3=117549&param2=1&strTipM=TC&IResultado=2&strSim=simp](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=48533&nValor3=117549&param2=1&strTipM=TC&IResultado=2&strSim=simp)

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (26 de mayo de 2015). *Ley 9303: Creación del Consejo Nacional de Personas con Discapacidad*. Recuperado el 27 de mayo de 2020 del Sistema Costarricense de Información Jurídica, de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=79686&nValor3=100848&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=79686&nValor3=100848&strTipM=TC)

Asamblea Nacional Constituyente. (1949). *Constitución Política de la República de Costa Rica*. Recuperado el 27 de mayo de 2020 del Sistema Costarricense de Información Jurídica, de [https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871](https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871)

Asociación Horizonte Positivo. (s.f.). *Entendiendo el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) de Costa Rica*. Recuperado el 27 de mayo de 2020 de <https://www.horizontepositivo.org/ipmesitiodeayuda/colaboradores/entendiendo-indice-pobreza-multidimensional-ipm-costa-rica/>

Avendaño, M. y Rodríguez, O. (1 de febrero de 2019). Desempleo en Costa Rica se disparó a 12% en el último trimestre del 2018. *La Nación*. Recuperado de <https://www.nacion.com/economia/empleo/desempleo-en-costa-rica-se-disparo-a-12-en-el/AQYJ53T7LFBGJFRAC2BNHXYW5M/story/>

Azofeifa, A. (2016). *Implementación de una metodología de administración estratégica: Planeación estratégica, cadena de resultados y administración de proyectos*. Recuperado de [https://www.uned.ac.cr/viplan/images/ciei/INVESTIGACIONES\\_2016/Implementaci%C3%B3n\\_metodolog%C3%ADa\\_administraci%C3%B3n\\_estrat%C3%A9gic a.pdf](https://www.uned.ac.cr/viplan/images/ciei/INVESTIGACIONES_2016/Implementaci%C3%B3n_metodolog%C3%ADa_administraci%C3%B3n_estrat%C3%A9gic a.pdf)

Banco Hipotecario de la Vivienda (BANVHI). (s.f.). *¿Quiénes somos?* Recuperado el 19 de mayo de 2015 de BANVHI, de [http://www.banhvi.fi.cr/quienes\\_somos/](http://www.banhvi.fi.cr/quienes_somos/)

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (14 de Mayo de 2012). *Estudio del BID: América Latina y el Caribe encaran creciente déficit de vivienda*. Recuperado el 13 de mayo de 2015 de <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2012-05-14/deficit-de-vivienda-en-america-latina-y-el-caribe,9978.html>

- Barba, J (2011). *Tipos de empleo* [Presentación de diapositivas]. Recuperado de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México, de [http://www.uaeh.edu.mx/docencia/P\\_Presentaciones/huejutla/administracion/temas/tipos\\_de\\_empleo.pdf](http://www.uaeh.edu.mx/docencia/P_Presentaciones/huejutla/administracion/temas/tipos_de_empleo.pdf)
- Bardach, E. (2001). *Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas: Un manual para la práctica*. México: CIDE.
- Bejarano, J. (2012). *Consumo de bebidas Alcohólicas: Encuesta Nacional 2010*. Recuperado del Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia, de <http://www.iafa.go.cr/images/descargables/conocimiento/encuestanacional2014/fasciculo-2-consumo-bebidas-alcoholicas15-junio012.pdf>
- Benavides, E., & Villalobos, Y. (Setiembre de 2019). Desempleo Juvenil: Participación del MTSS. (T. Espinoza, & J. Téllez, Entrevistadores)
- Bergara, M., Berretta, N., Della, U., Fachola, G., Ferre, Z., González, M., Patrón, R... Vicente, L. (2000). *Economía para no economistas*. Montevideo: Universidad de la República.
- Cabrera, P. y Rubio, M. (2008). Las personas sin hogar, hoy. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 75, 51-74. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2739392>
- Callao, S. y Jarne, J. I. (1995). La información financiera en el contexto internacional: Análisis descriptivo. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 85, 937-969. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=44193>
- Cefaï, D. (2002). *¿Qué es una arena pública? Algunas pautas para un acercamiento pragmático*. En D. Cefaï, y I. Joseph, *La herencia del pragmatismo. Conflictos de urbanidad y pruebas de civismo*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube.
- Chacón, W., y Madrigal, S. (2012). *Consumo de cocaína y crack: Encuesta Nacional del Consumo de Drogas en Costa Rica 2010*. Recuperado del Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia de Costa Rica de <http://www.iafa.go.cr/images/descargables/conocimiento/encuestanacional2014/fasciculo-4-consumo-cocaina-y-crack-1-julio-final.pdf>
- Chevalier, J. y Buckles, D. (2009). *Guía para la investigación colaborativa y la movilización social* (1ª ed.). México: Plaza y Valdés Editores.

- Chinchilla, L. (2010). *Plan de Gobierno de Laura Chinchilla 2010-2014*. Recuperado del Ministerio de Agricultura y ganadería de Costa Rica, Infoagro de <http://www.infoagro.go.cr/Documents/PlanGobiernoLauraChinchilla20102014.pdf>
- Chinchilla, S. (18 de octubre de 2017). OCDE propone reducir las cargas sociales para fomentar el empleo formal. *La Nación*. Recuperado de <https://www.nacion.com/el-pais/trabajo/ocde-propone-reducir-cargas-sociales-para-fomentar-empleo-formal/RWW6ZOZVORBHJKZR26JTSH5U4Q/story/>
- Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE). (2020). Sitio Web oficial de CINDE. Recuperado el 27 de mayo de 2020 de <https://www.cinde.org/es/cinde>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2006). *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*. Recuperado de [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/39245/Proteccion\\_social\\_de\\_cara\\_al\\_futuro.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/39245/Proteccion_social_de_cara_al_futuro.pdf)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2009). *“Políticas e instrumentos para la promoción del crecimiento de América Latina y el Caribe*. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3646/1/S2008878\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3646/1/S2008878_es.pdf)
- Consejo de la Persona Joven (CPJ). (2017). *Comité Cantonales de la Persona Joven*. Recuperado el 27 de mayo de 2020, de <https://cpj.go.cr/es/comite-cantones-de-la-persona-joven.php>
- Consejo de la Persona Joven (CPJ). (s.f.). *¿QUIÉNES SOMOS?* Recuperado el 28 de mayo de 2020 de <https://cpj.go.cr/es/quienes-somos.php>
- Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM). (s.f.). *Fines y funciones*. Recuperado el 27 de mayo de 2020 de <https://www.conapam.go.cr/fines-funciones/>
- Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven. (2013). *Segunda encuesta nacional de juventudes: informe de principales resultados*. Recuperado de [https://costarica.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/II\\_Encuesta\\_Nal\\_de\\_Juventudes\\_Resultados\\_Principales.pdf](https://costarica.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/II_Encuesta_Nal_de_Juventudes_Resultados_Principales.pdf)

- Contraloría General de la República (CGR). (2014). *INFORME N. ° DFOE-SOC-IF-15-2014*. Recuperado de <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/ninis/docs/DFOE-SOC-IF-15-2014.pdf>
- Contreras, J., Rojas, M. y Montero, E. (2018). *Evaluación de Diseño del Programa Nacional de Empleo (PRONAE)*. San José: Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares.
- Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes. (2005). *Acta Final de la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes*. Recuperado de Injuve de <http://www.injuve.es/sites/default/files/actaconvencioniberoamericana.pdf>
- Coraggio, J. L. (2015). *La Economía Social y Solidaria (ESS): Niveles y alcances de acción de sus actores*. Recuperado de socioeco.org de [https://base.socioeco.org/docs/la\\_economia\\_social\\_y\\_solidaria.\\_niveles\\_y\\_alcan ces\\_de\\_accion\\_24\\_5\\_15.pdf](https://base.socioeco.org/docs/la_economia_social_y_solidaria._niveles_y_alcan ces_de_accion_24_5_15.pdf)
- Córdoba, M. (2016). *Guía Empresarial para la vinculación al programa Empléate*. Recuperado Alianza Empresarial para el Desarrollo de [https://www.aedcr.com/sites/default/files/docs/guia\\_empleate.pdf](https://www.aedcr.com/sites/default/files/docs/guia_empleate.pdf)
- Cortés, E. (2012). *Consumo de Cannabis en Costa Rica: Encuesta Nacional 2010*. Recuperado del Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia de Costa Rica de <http://www.iafa.go.cr/images/descargables/conocimiento/encuestanacional2014/f asciculo-3-consumo-cannabis-6-junio-2012-final.pdf>
- Coy, M. (2010). *Población y sociedad*, 17(1), 9-28. Recuperado de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1852-85622010000100002&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-85622010000100002&lng=es&tlng=es)
- Cunill-Grau, N. y Leyton, C. (2017). La cooperación entre actores estatales y organizaciones sin fines de lucro en el campo social ¿Cómo y cuándo propiciarla? *Revista Espacio*, 38(59), 24-24. Recuperado de <http://www.revistaespacios.com/a17v38n59/17385924.html#uno>



- Cunill, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública*, XXIII(1), 5-46. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v23n1/v23n1a1.pdf>
- Del Castillo, M (2014). *Procesos y mecanismos de concertación: Mapeo de actores*. Bolivia: HELVETAS.
- Del Valle, R. y Fernández, A. (2016). *Estimación del efecto de largo plazo del aumento en la cobertura educativa y la conclusión de la educación secundaria sobre la reducción de la pobreza multidimensional en Costa Rica [Sexto Informe del Estado de la Nación*. Recuperado de [http://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/701/831.%20Estimaci%C3%B3n%20del%20efecto%20de%20largo%20plazo%20del%20aumento%20en%20la%20cobertura%20educativa%20y%20la%20conclusi%C3%B3n%20de%20la%20educaci%C3%B3n%20secundaria%20sobre...\\_VI%20Informe%20Estado%20de%20la%20Educaci%C3%B3n\\_Libro%20completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/701/831.%20Estimaci%C3%B3n%20del%20efecto%20de%20largo%20plazo%20del%20aumento%20en%20la%20cobertura%20educativa%20y%20la%20conclusi%C3%B3n%20de%20la%20educaci%C3%B3n%20secundaria%20sobre..._VI%20Informe%20Estado%20de%20la%20Educaci%C3%B3n_Libro%20completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Department of Housing and Urban Development (HUD). (19 de mayo de 2015). *Mission*. Recuperado el 19 de mayo de 2015, de [hud.gov: http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/about/mission](http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/about/mission)
- Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF). (2016). *Misión y Visión de la DESAF*. Recuperado el 27 de mayo de 2020 de FODESAF, de [http://fodesaf.go.cr/acerca\\_del\\_fodesaf/desaf/mision\\_vision.html](http://fodesaf.go.cr/acerca_del_fodesaf/desaf/mision_vision.html)
- Duque, J. (2011). El desafío de la interinstitucionalidad como estrategia de gestión en programas de formación avanzada. *Revista Uni-pluriversidad* , 11(3), 1-24. Recuperado de <https://revistas.udea.edu.co/index.php/unip/article/view/12432/11261>
- Enciclopedia Económica. (2017). *Subempleo*. Recuperado el 25 de mayo de 2020 de <http://www.economia48.com/spa/d/subempleo/subempleo.htm>
- Escamilla, E. (2018). *El contrato social de Rousseau*. Recuperado de <https://gradoceroprensa.wordpress.com/2018/07/09/el-contrato-social-de-rousseau/>

- Farfán, G. (2007). El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales. *Polis*, 3(1), 87-124. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/polis/v3n1/v3n1a5.pdf>
- Ferguson, N. (2012). *The Great Degeneration: How Institutions Decay and Economies Die*. N. York: Penguin Books.
- Fondo Nacional de Becas (FONABE). (s.f.). *Misión y Visión del Fondo Nacional de Becas*. Recuperado de <https://www.fonabe.go.cr/fonabe/mision-vision>
- Franco, R. (2004). *Institucionalidad de las políticas sociales: modificaciones para mejorar su efectividad*. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/chile/flacso/autoridad.pdf>
- Fundación Génesis. (2013). *Centro Dormitorio de la Municipalidad de San José*. Recuperado el 13 de junio de 2015, de <http://fggenesis.org/centrodormitorio.php>
- Galarza S., J. y Solano J., N. (2010). *Desintegración Familiar Asociada al Bajo Rendimiento Escolar (Tesis de Licenciada en Psicología Educativa, Universidad de Cuenca, Ecuador)*. Recuperado del Repositorio Institucional de <http://dspace.ucuenca.edu.ec/handle/123456789/2207>
- Gilbert, A. (2001). *La vivienda en América Latina. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-vivienda-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>
- Gomáriz, E. (2011). *La devastación silenciosa: jóvenes y violencia social en América Latina*. Recuperado de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de <http://www.corteidh.or.cr/tablas/28310.pdf>
- Gonzalo, L. (2015). El debate sobre la noción de Path Dependence y su conciliación en un modelo dinámico de análisis institucional. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 6(1), 81-107. Recuperado de <http://derechoycienciapolitica.uct.cl/index.php/RDCP/article/view/853/785>
- Hernández, N. (20 de mayo de 2010). *El tiempo y las instituciones en los enfoques del nuevo institucionalismo*. Recuperado de Noehernandezcortez's Blog de <https://noehernandezcortez.wordpress.com/2010/05/20/el-tiempo-y-las-instituciones-en-los-enfoques-del-nuevo-institucionalismo/>

- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, M. (2014). *Metodología de la Investigación* (6ta. Ed.). México: Editorial Mc Graw Hill Education: Sexta Edición. Recuperado de: <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>
- Instituto Mixto de Ayuda Social de Costa Rica (IMAS). (2015). *Sobre la Institución*. Recuperado el 27 de mayo de 2020 de <http://www.imas.go.cr/index.php/es/general/sobre-la-institucion>
- Instituto Mixto de Ayuda Social de Costa Rica (IMAS). (2017). *Plan Estratégico Institucional 2017-2020*. Recuperado de [https://www.imas.go.cr/sites/default/files/docs/plan\\_estrategico\\_i\\_nstitucional\\_2017-2020\\_aprobado\\_acuerdo\\_cd\\_334-08-2017.pdf](https://www.imas.go.cr/sites/default/files/docs/plan_estrategico_i_nstitucional_2017-2020_aprobado_acuerdo_cd_334-08-2017.pdf)
- Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). (2015). *Misión y visión*. Recuperado el 27 de de 2020 de <https://www.ina.ac.cr/AcercaINA/SitePages/MisionVision.aspx>
- Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). (s.f.). *Acerca del INA*. Recuperado el 27 de mayo de 2020 de <https://www.ina.ac.cr/SitePages/acerca.aspx>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica (INEC). (2011). *X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda [Resultados Generales]*. Recuperado de <http://sistemas.inec.cr/pad4/index.php/catalog/113>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica (INEC). (2015a). *Encuesta Nacional de Hogares: Resultados y series de Pobreza*. Recuperado de <https://www.inec.cr/encuestas/encuesta-nacional-de-hogares>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica (INEC). (2015b). *Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) Metodología*. Recuperado de [https://www.inec.cr/sites/default/files/documentos/pobreza\\_y\\_presupuesto\\_de\\_hogares/pobreza/publicaciones/copublicipm-29102015.pdf](https://www.inec.cr/sites/default/files/documentos/pobreza_y_presupuesto_de_hogares/pobreza/publicaciones/copublicipm-29102015.pdf)
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). (2017). *ENAH0. 2017. INDICADORES DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL SEGÚN ZONA Y REGIÓN DE PLANIFICACIÓN*. Recuperado de <https://www.inec.cr/documento/enaho-2017-indicadores-de-pobreza-multidimensional-segun-zona-y-region-de-planificacion>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica (INEC). (2018). *Empleo* . Recuperado de <https://www.inec.cr/empleo>

- Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica (INEC). (s.f.). *Encuesta continua de empleo*. Recuperado de <https://www.inec.cr/encuestas/encuesta-continua-de-empleo>
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo de Costa Rica (INVU). (2015). *Misión y Visión*. Recuperado el 27 de mayo de 2020, de <https://www.invu.go.cr/mision-y-vision>
- Instituto sobre el Alcoholismo y la Farmacodependencia (IAFA). (2020). *Quienes somos*. Recuperado el 27 de mayo de 2020 de <https://www.iafa.go.cr/quienes-somos>
- Jahoda, M. (1986). *Empleo y Desempleo: Un Análisis Socio-Psicológico*. Madrid: Ediciones Morata.
- Jiménez, P. (15 de noviembre de 2019). *Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas del informe del Estado de la Nación*. Recuperado el 27 de mayo de <https://estadonacion.or.cr/capitulo-oportunidades-estabilidad-y-solvencia-economicas-del-informe-estado-de-la-nacion-2019/>
- Kalmanovitz, S. (2003). El neoinstitucionalismo como escuela. *Revista de Economía Institucional*, 5(9), 189-212. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/rei/v5n9/v5n9a9.pdf>
- La Unión. (2016). *Sitio Web de la Municipalidad de La Unión*. Recuperado el 27 de mayo de 2020 de [http://www.launion.go.cr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=426&Itemid=341](http://www.launion.go.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=426&Itemid=341)
- Lindblom, C (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las administraciones públicas.
- López, K (2012). *Encuesta Nacional del Consumo de Drogas en Costa Rica 2010: El consumo de medicamentos*. Recuperado del Institucional del Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia de Costa Rica, de <http://www.iafa.go.cr/images/descargables/conocimiento/encuestanacional2014/fasciculo-5-consumo-medicamentos1-junio-final.pdf>
- Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 29(4), pp. 507-548. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/3108585>

- Martínez, J., Ortega, A. y Martínez, Y. (2011). *La problemática actual de la deserción escolar, un análisis desde lo local. Capítulo II: El problema de la deserción escolar*. Recuperado de <http://www.eumed.net/libros-gratis/2011a/906/PROBLEMA%20DE%20LA%20DESERCIÓN%20ESCOLAR.htm>
- Mayntz, R. (2006). GOVERNANCE en el Estado Moderno. *PostData*, 11, 103-117. Recuperado de <http://www.scielo.org.ar/pdf/postdata/n11/n11a05.pdf>
- Mejía, J (2011). Problemas Centrales del análisis de datos cualitativos. *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social*. 1, 47-60. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/277750591\\_Problemas\\_centrales\\_del\\_analisis\\_de\\_datos\\_cualitativos/fulltext/557fc7ce08ae26eada8f63a5/Problemas-centrales-del-analisis-de-datos-cualitativos.pdf](https://www.researchgate.net/publication/277750591_Problemas_centrales_del_analisis_de_datos_cualitativos/fulltext/557fc7ce08ae26eada8f63a5/Problemas-centrales-del-analisis-de-datos-cualitativos.pdf)
- Ministerio de Educación Pública (MEP). (2018). *Misión y visión*. Recuperado el 27 de mayo de 2020 de <https://mepdev.mep.go.cr/transparencia-institucional/informacion/mision-y-vision-del-mep>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica (MIDEPLAN). (2012). *Manual Gerencial para el Diseño y Ejecución de Evaluaciones Estratégicas de Gobierno*. Recuperado de [https://planificacionsocialunsj.files.wordpress.com/2018/09/mideplan-manual\\_gerencial\\_para\\_diseno\\_ejecucion\\_evaluaciones\\_estrategicas\\_gobierno.pdf](https://planificacionsocialunsj.files.wordpress.com/2018/09/mideplan-manual_gerencial_para_diseno_ejecucion_evaluaciones_estrategicas_gobierno.pdf)
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica (MIDEPLAN). (2012).. *Glosario de términos de planificación*. Recuperado de [https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/eNT78skbSRuHkTWV\\_Yr9rw](https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/eNT78skbSRuHkTWV_Yr9rw)
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica (MIDEPLAN). (2016). *Evaluación de diseño, proceso y resultado del Programa Empléate*. San José, Costa Rica: MIDEPLAN.

- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica. (MIDEPLAN). (2017). *Guía de la teoría de la intervención. Orientaciones metodológicas para la evaluación*. Recuperado de <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/3hKUn5b6Q5mjqaTeZoKQyg>
- Ministerio de Salud Pública de Costa Rica. (s.f.). *Sitio Web del Ministerio de Salud Pública*. Recuperado el 24 de mayo de 2015 de <http://www.ministeriodesalud.go.cr/>
- Ministerio de Seguridad Pública Costa Rica. (1973). *El Ministerio y sus programas preventivos. Ministerio de la Seguridad Pública de Costa Rica*. Recuperado el 27 de mayo de [http://www.seguridadpublica.go.cr/tramites\\_servicios/programas\\_preventivos.aspx](http://www.seguridadpublica.go.cr/tramites_servicios/programas_preventivos.aspx)
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica (MTSS). (2014). *Memoria Institucional 2014*. Recuperado de [http://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/memorias/Memoria\\_Institucional\\_2014.pdf](http://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/memorias/Memoria_Institucional_2014.pdf)
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica (MTSS). (2016). *Memoria Institucional 2016*. Recuperado de [http://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/memorias/Memoria\\_Institucional\\_2016.pdf](http://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/memorias/Memoria_Institucional_2016.pdf)
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica (MTSS). (2018a). *Marco Legal: MTSS*. Recuperado de <http://www.mtss.go.cr/elministerio/marco-legal/marco-legal.html>
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica (MTSS). (2018b). *Anuario Estadístico MTSS 2017*. Recuperado de [http://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/estadisticas/documentos-estadisticas/anuario\\_estadistico\\_mtss\\_2017.pdf](http://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/estadisticas/documentos-estadisticas/anuario_estadistico_mtss_2017.pdf)
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica (MTSS). (s.f.b). *El Ministerio*. Recuperado el 27 de mayo de 2020 de <http://www.mtss.go.cr/elministerio/>

- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica (MTSS). (s.f.b). *El Ministerio*. Recuperado el 27 de mayo de 2020 de <http://www.mtss.go.cr/elministerio/historia.html>
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica (MTSS) y Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica (MIDEPLAN). (2017). *Ficha de Evaluación Programa Empléate*. Recuperado de <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/Zt8RYOkOReuN83VkZ-WX9Q>
- Naciones Unidas (ONU). (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Recuperado de <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- Naciones Unidas. (2010). *Asuntos Económicos: Programa de Acción Mundial para los Jóvenes*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (2012). *Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración: “Una Ventanilla Única para la Empleabilidad, el Empleo y el Emprendedurismo de las personas jóvenes en Desamparados y Upala”*. Recuperado de [https://www.ilo.org/sanjose/programas-y-proyectos/WCMS\\_184728/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/sanjose/programas-y-proyectos/WCMS_184728/lang-es/index.htm)
- Naciones Unidas. (2015). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf)
- Neffa, J. C.-C., Panigo, D. T.-A., & Pérez. (2014). *Actividad, empleo y desempleo : conceptos y definiciones Título*. Buenos Aires: CEIL-CONICET Editorial/Editor. Recuperado de [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/ceil-conicet/20171027042035/pdf\\_461.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/ceil-conicet/20171027042035/pdf_461.pdf)
- Nunes, Paulo. (31 de diciembre de 2015). *Alianza estratégica: concepto económico*. Recuperado de <http://knoow.net/es/cieeconcom/gestion/alianza-estrategica/>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (30 de setiembre de 2013). *Costa Rica suscribe el acuerdo de la OCDE para impulsar la inversión*. Recuperado el 27 de mayo de 2020 de <http://www.oecd.org/countries/costarica/costa-rica-suscribe-el-acuerdo-de-la-ocde-para-impulsar-la-inversion.htm>

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (s.f.). *Acerca de la OCDE*. Recuperado de <https://www.oecd.org/acerca/>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1966). *Convenio sobre la política del empleo C122*. Recuperado el 27 de mayo de 2020 de [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_IL O\\_CODE:C122](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_IL O_CODE:C122)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2003). *Programa Global de Empleo GB286. Comisión del Empleo y Política Social*. Recuperado de <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb286/pdf/esp-1.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2005). *93.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo 31 de mayo – 16 de junio de 2005*. Recuperado de <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc93/pdf/guide.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2018). *OIT: leve baja del desempleo a 7,8% en América Latina y el Caribe en 2018*. Recuperado el 28 de mayo de 2020 de [https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS\\_655220/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_655220/lang-es/index.htm)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2012a). *La crisis del empleo juvenil: Un llamado a la acción*. Recuperado de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_187080.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_187080.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2012b). *La crisis del empleo de los jóvenes: ¡Actuemos ya!* Recuperado de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_176940.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_176940.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2013). Recuperado de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_222658.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_222658.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2015). *Programa de la OIT sobre empleo juvenil*. Recuperado de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_627866.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_627866.pdf)



- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (s.f.a). *¿Qué se entiende por trabajo infantil?* Recuperado el 27 de mayo de 2020 de <http://www.ilo.org/ipec/facts/lang-es/index.htm>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (s.f.b). *Hechos concretos sobre la Seguridad Social*. Recuperado de [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_067592.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (s.f.c). *Acerca del OIT*. Recuperado el 27 de mayo de 2020 de <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/lang-es/index.htm>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (s.f.d). *Como funciona la OIT*. Recuperado el 27 de mayo de 2020 de <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/lang-es/index.htm>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (s.f.e). *Instituto Nacional de Aprendizaje de Costa Rica – INA*. Recuperado el 27 de mayo de 2020 de <https://www.oitcinterfor.org/instituci%C3%B3n-miembro/instituto-nacional-aprendizaje-costa-rica-ina>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2013). *Trata de personas con fines de explotación laboral en Centro América: síntesis regional*. Recuperado de [https://rosanjose.iom.int/site/sites/default/files/trata\\_de\\_personas\\_or\\_san\\_jose\\_0.pdf](https://rosanjose.iom.int/site/sites/default/files/trata_de_personas_or_san_jose_0.pdf)
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2008). *Glosario de Términos de alcohol y drogas: Organización Mundial de la Salud*. Recuperado de [http://www.who.int/substance\\_abuse/terminology/lexicon\\_alcohol\\_drugs\\_spanish.pdf](http://www.who.int/substance_abuse/terminology/lexicon_alcohol_drugs_spanish.pdf)
- Ortiz, I. (2007). *Política Social. Guías de orientación de políticas públicas de la UNDESA*. Recuperado Naciones Unidas de [http://esa.un.org/techcoop/documents/socialpolicy\\_spanish.pdf](http://esa.un.org/techcoop/documents/socialpolicy_spanish.pdf)
- Parlamento Europeo. (s.f.). *POLÍTICA DE VIVIENDA EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE* [Informe No.W-14, resumen]. Recuperado el 22 de mayo de 2015 [http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/summary\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/summary_es.htm)
- Patronato Nacional de la Infancia de Costa Rica (PANI). (s.f.a). *¿Qué es el PANI?* Recuperado el 27 de mayo de 2020 de <http://www.pani.go.cr/sobre-el-pani>

- Patronato Nacional de la Infancia de Costa Rica (PANI). (s.f.b). *Políticas del PANI*. Recuperado el 27 de mayo de 2020 de <https://pani.go.cr/sobre-el-pani/politicas-del-pani>
- Pierson, P. y Skocpol, T. (2008). EL INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO EN LA CIENCIA POLÍTICA CONTEMPORÁNEA. *Revista Uruguay de Ciencias Política*, 17(1), 7-38. Recuperado de <http://www.scielo.edu.uy/pdf/rucp/v17n1/v17n1a01.pdf>
- Privat, C. (2013). *Evaluación Final del Programa Conjunto: “Juventud, Empleo y Migración. Una Ventanilla Única para el Empleo Juvenil en Desamparados y Upala”*. Recuperado de [https://www.unicef.org/evaldatabase/files/Evaluacion\\_Final\\_Programa\\_Conjunto\\_JEM\\_-\\_FINAL.pdf](https://www.unicef.org/evaldatabase/files/Evaluacion_Final_Programa_Conjunto_JEM_-_FINAL.pdf)
- Procuraduría General de la Nación de Colombia. Proyecto. (s.f.). GUÍA 2.5 ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN A PARTIR DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA CADENA DE RESULTADOS . Recuperado de [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/5\(12\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/5(12).pdf)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2014). *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Recuperado el 14 de junio de 2015, de <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Youth/UNDP-Youth-Strategy-2014-2017-SP.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2017). *Informe Nacional de Desarrollo Humano: La desigualdad en Costa Rica y el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado de [https://www.undp.org/content/dam/costa\\_rica/docs/undp\\_cr\\_contribucion\\_debate\\_cr.pdf](https://www.undp.org/content/dam/costa_rica/docs/undp_cr_contribucion_debate_cr.pdf)
- Quintana, A. (2006). *Metodología de Investigación Científica Cualitativa*. Recuperado de <http://www.ubiobio.cl/miweb/webfile/media/267/3634305-Metodologia-de-Investigacion-Cualitativa-A-Quintana.pdf>

- Ramírez, J. (2002). No. 2. *El desempleo juvenil, un problema estructural y global: el papel de las organizaciones de la sociedad civil*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-desempleo-juvenil-un-problema-estructural-y-global-El-papel-de-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil.pdf>
- Real Academia Española. (2019a). Prostitución. En *Diccionario de la Lengua Española*. Recuperado el 27 de mayo de 2020 de <https://dle.rae.es/prostituci%C3%B3n>
- Real Academia Española. (2019b). Enfermedades. En *Diccionario de la Lengua Española*. Recuperado el 27 de mayo de 2020 de <https://dle.rae.es/enfermedad?m=form>
- Real Academia Española. (2019c). Patologías. En *Diccionario de la Lengua Española*. Recuperado el 27 de mayo de 2020 de <https://dle.rae.es/patolog%C3%ADa?m=form>
- Real Academia Española. (2019d). Incidencia. En *Diccionario de la Lengua Española*. Recuperado el 27 de mayo de 2020 de <https://dle.rae.es/incidencia?m=form>
- Real Academia Española. (2019e). Institucionalidad. En *Diccionario de la Lengua Española*. Recuperado el 27 de mayo de 2020 de <https://dle.rae.es/institucionalidad?m=form>
- Right to Education Project. (2018). *Educación gratuita*. Recuperado el 27 de mayo de 2020 de <http://www.right-to-education.org/es/issue-page/educaci-n-gratuita>
- Rodríguez, K. (1998). Cunill Grau, Nuria. Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. Caracas, Nueva Sociedad, 1997 [ *Reseña de libro*]. *Gestión y política pública*, 7(1), 199-204. Recuperado de: [http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/5153/1/DOCT2064255\\_ARTICULO\\_9.PDF](http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/5153/1/DOCT2064255_ARTICULO_9.PDF)
- Ruiz, D. y Cárdenas, C. E. (s.f.). *¿Qué es una política pública?* Recuperado el 27 de mayo de 2020 de [http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm#\\_edn1](http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm#_edn1)

- Salgado, A. (2007). Investigación Cualitativa: Diseños, Evaluación del Riesgo Metodológico y Retos. *Liberabit*, 13, 71-78. Recuperado de: <http://www.scielo.org.pe/pdf/liber/v13n13/a09v13n13.pdf>
- Sánchez de Dios, M. (2004). Estudio Comparado de Path Dependence del Estado de Bienestar en los Casos de USA, Suecia y España. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 124, 95-128. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=968184>
- Secretaría Técnica de los ODS. (2016). *Inventario de políticas públicas según los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de [http://ods.cr/sites/default/files/documentos/producto\\_3\\_-inventario\\_de\\_politicas\\_publicas.pdf](http://ods.cr/sites/default/files/documentos/producto_3_-inventario_de_politicas_publicas.pdf)
- Siu, M. (4 de octubre de 2012). Inseguridad, falta de empleo y tráfico de drogas son principales problemas ciudadanos. *Crhoy.com*. Recuperado de <http://www.crhoy.com/archivo/inseguridad-falta-de-empleo-y-trafico-de-drogas-son-principales-problemas-ciudadanos/>
- Subirats, J. K. (2012). *Análisis y gestión de las políticas públicas*. Barcelona, España: Planeta S.A.
- Tapella, E (2011). El Mapeo de Actores Claves. Recuperado de Universidad Nacional de Córdoba <https://planificacionsocialunsj.files.wordpress.com/2011/09/quc3a9-es-el-mapeo-de-actores-tapella1.pdf>
- Torres, M., Acosta, M. y Aguilera, M. (2017). Representaciones sociales del empleo y desempleo de jóvenes mexicanos sin trayectoria laboral. *Revista Educación y Desarrollo Social*, 11(1). Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6039567>
- Turriago, C. (2012). Protección y Promoción de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes en el Sistema Interamericano” Construcción de cadenas de resultados para el Sistema de Seguimiento a la Garantía de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de Colombia. Colombia: SUIN.
- Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP). 2008. IV Encuesta Trimestral de Negocios “pulso empresarial”. San José, Costa Rica: UCCAEP.

Presentación electrónica de resultados. Noviembre.

Urcuyo, C. (2010). *Reflexiones sobre Institucionalidad y Gobernabilidad Democrática*.

San José: Flacso. Recuperado de  
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/4318FD3DD518FA300525805A0074B3BE/\\$FILE/Reflexiones\\_sobre\\_Institucionalidad\\_y\\_Gobernabilidad.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4318FD3DD518FA300525805A0074B3BE/$FILE/Reflexiones_sobre_Institucionalidad_y_Gobernabilidad.pdf)

Valverde, O. A. (2006). *Evaluación de Políticas Nacionales de Juventud en Costa Rica*.

Recuperado de Consejo de la Persona Joven (CPJ) de  
<https://cpj.go.cr/archivos/56evaluacion-politicas%20publicas%20juv.pdf>

## Anexos 1. Cuadros comparativos de actores

Consejo de la Persona Joven						
Tratados y Convenios	Leyes	Reglamentos y Decretos	Planes	Proyectos	Programas	Políticas Públicas
Convenio Iberoamericano de Derechos de las Personas Jóvenes	Ley General de la Persona Joven y sus Reformas (2013) No: 8261	Reglamento Autónomo de Servicio y Organización del CPJ	Plan de Acción de la Política Pública de la Persona Joven, 2007	Proyecto Ocupación y Recreación para personas con discapacidad	Programa Construyendo Alternativas Juveniles	Proceso de Construcción del Plan de Acción de la Política Pública de la Persona Joven, 2007
	Manual de procedimientos, programa institucional Juventud con discapacidad (2014)		Plan de Acción del Consejo de la Persona Joven, 2014-2019	Proyecto. Taller Regional "Comprendiendo el Fondo Mundial"	Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración	Política Pública de la Persona Joven, 2007
			Plan Nacional de Desarrollo	Proyecto. Taller Internacional Jóvenes: "Protagonistas del desarrollo en los territorios rurales. Colombia	Programa "Giro 180°: Cambiemos el rumbo", 2008-2011	Evaluación de Políticas nacionales de Juventud en Costa Rica, 2007
						Enfoque de Juventudes, 2009
						Consulta Nacional de la Política de la Persona Joven, 2005
						Balance de la Institucionalidad en Costa Rica, 2002

Ministerio de Cultura y Juventud						
Tratados y Convenios	Leyes	Reglamentos y Decretos	Planes	Proyectos	Programas	Políticas Públicas
Integración del régimen artístico al estatuto de servicio civil.doc	Ley nº. 7930 - aprobación del acuerdo por el que se establece la organización iberoamericana de juventud.doc	Decreto ejecutivo nº. 30421-c - constitución de la compañía nacional de danza como programa del teatro Popular Melico Salazar.doc	Plan Anual Operativo	Texto aprobado del expediente 17.853 del proyecto de premios nacionales de cultural.	Centro de investigación y conservación del patrimonio cultural	Política nacional de derechos culturales 2013-2024
	Ley nº. 8059 - aprobación del acuerdo	Decreto ejecutivo nº. 27988-c -	Plan Nacional de Desarrollo		Dirección de cultura	

Ministerio de Cultura y Juventud						
Tratados y Convenios	Leyes	Reglamentos y Decretos	Planes	Proyectos	Programas	Políticas Públicas
	sobre la aplicación de las disposiciones de la convención	constitución de le escuela casa del artista como programa del museo de arte costarricense.doc				
	Ley nº. 7023 - creación del teatro Popular Melico Salazar como ente adscrito al ministerio de cultura, juventud y deportes.doc	Decreto ejecutivo nº. 27989-c - constitución del taller nacional de danza como programa del teatro popular melico salazar.doc			Dirección de bandas	
	Ley nº. 7243 - exoneración de los instrumentos musicales y de sus partes o accesorios del pago de todo impuesto.doc	Decreto ejecutivo nº 17026-c - reglamento de servicio del teatro popular melico salazar.doc			Sistema nacional de bibliotecas	
	Ley nº. 7874 - ley de exoneración de impuestos a productos literarios, educativos y artísticos y control de precios para.doc	Decreto ejecutivo nº. 22073-mep - academia costarricense de la lengua española.doc			Enamórate de tu ciudad	
	Ley nº. 2366 - ley de la editorial nacional.doc	Decreto ejecutivo nº. 24273-c - creación del premio nacional de música.doc				
	Ley general de competencia a municipalidades.doc	Decreto ejecutivo no 24023 - reglamento a la del sistema nacional de archivos.doc				
	Ley nº. 3632 - Declaratoria del teatro nacional como monumento nacional.doc	Decreto ejecutivo nº. 11496-c - reglamento del museo nacional de costa rica.doc				

Ministerio de Cultura y Juventud						
Tratados y Convenios	Leyes	Reglamentos y Decretos	Planes	Proyectos	Programas	Políticas Públicas
	Ley nº. 5 - Ley orgánica del museo nacional de costa rica.doc	Decreto ejecutivo nº. 21131-c - premio nacional de danza.doc				
	Ley nº. 511 - Ley de creación de la comisión nacional de conmemoraciones históricas.doc	Decreto ejecutivo nº. 23382-c - sistema nacional de bibliotecas.doc				
	Ley nº. 5176 - Ley que faculta al gobierno y autónomas para promover el arte y la cultura.doc	Decreto ejecutivo nº. 24359-c - festivales culturales regionales.doc				
	Ley nº. 5619 - Ley de creación del museo histórico cultural juan santamaría.doc	Decreto ejecutivo nº. 28322-c - premio nacional de cultura popular tradicional.doc				
	Ley nº. 6091 - Ley de creación del museo de arte costarricense.doc	Decreto ejecutivo nº. 31859-mcjd-mep - consejo nacional de libro y la lectura.doc				
	Ley nº. 6703 - Ley sobre patrimonio nacional arqueológico.doc	Decreto ejecutivo nº38120-c gaceta no 6 del 9 enero 2014				
	Ley nº. 8014 - Declaración del 20 de agosto como día del artista nacional.doc	Reglamento ley general de transferencia de competencias a las municipalidades.doc				
	Ley nº. 8054 - Ley de la diversidad étnica y lingüística.doc	Decreto ejecutivo nº. 26937-j - reglamento de la ley general de espectáculos públicos, materiales audiovisuales e impresos.doc				



Ministerio de Cultura y Juventud						
Tratados y Convenios	Leyes	Reglamentos y Decretos	Planes	Proyectos	Programas	Políticas Públicas
	Ley nº. 8072 - Aprobación del acuerdo relativo a la aplicación de la.doc	Reglamento interno del ministerio de cultura y juventud.				
	Ley nº. 8261 - Ley de la persona joven.doc					
	Ley nº. 8346- Ley orgánica del sistema nacional de radio y televisión cultural (sinart).doc					
	Ley nº. 8347 - Creación del centro nacional de la música.doc					
	Ley nº. 8394 - Día nacional del sabanero.doc					
	Ley nº. 8560 - Aprobación de la convención para la salvaguardia.doc					

Ministerio de Seguridad Pública						
Tratados y Convenios	Leyes	Reglamentos y Decretos	Planes	Proyectos	Programas	Políticas Públicas
Acuerdo de cooperación entre Costa Rica y la OEA sobre control de armas y municiones.	Ley de Creación del Servicio Nacional de Guardacostas	Reglamento a la Ley de Creación del Servicio Nacional de Guardacostas	Informe de la ejecución presupuestaria del Ministerio de Seguridad Pública	Proyecto para combatir corrupción a lo interno del Ministerio de Seguridad Pública	Programa de ética y valores 2015 - 2018	
Acuerdo sobre la organización de la Comisión binacional Costa Rica-Panamá.	Reforma integral de la ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas	Reglamento RAEE- Decreto N35933-S	Plan de Compras del Ministerio de Seguridad Pública año 2012	Proyecto de Reforma a la Ley de Armas y Explosivos 2012	Programa Limpieza de Parques	
Declaración Conjunta de los presidentes de	Ley de tránsito en vías terrestres.	Reglamento autónomo del Ministerio de Seguridad Publica * MSP	Plan estratégico institucional 2011-2014.	Proyecto "Ley para Regular el negocio y las operaciones	Programa Regional Antidrogas (PRAD) 2013	

Ministerio de Seguridad Pública						
Tratados y Convenios	Leyes	Reglamentos y Decretos	Planes	Proyectos	Programas	Políticas Públicas
Costa Rica y Panamá.				en las casas de compra-venta y de empeño". 2014		
Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre el Instituto Costarricense sobre Drogas y el Ministerio de Seguridad Pública.	Ley general de control interno.	Decreto 35906-S Reglamento Centros Recuperación	Plan Estratégico de Tecnología de Información 2015-2018	Proyecto de reciclaje y reforestación 2013	Programa de Seguridad Ciudadana (PROSEC) 2016	
10-01-12 Disposiciones control armas de fuego	Ley contra la corrupción y enriquecimiento ilícito.	Reglamento sobre la gestión de desechos infectocontagiosos	Plan Nacional de Desarrollo María Teresa Obregón Zamora.	Proyecto "Alas para crecer" 2013	Programa Policial Preventivo "Pinta Seguro" 2014	
		Reglamento ley 8131 administración financiera y presupuestos públicos	Plan Operativo Institucional 2015-2018	Proyecto de Responsabilidad Social de SVA: "Siembra de árboles en Palmares" 2012	Programa preventivo DARE	
		Reglamento de Servicios Policial MSP actualizado	Plan Operativo institucional 2015-2018, evaluación final 2015.		Programa de Seguridad Comunitaria y Comercial 2013	
			Plan Operativo institucional 2015-2018, seguimiento I semestre 2015.		Programa de Violencia Intrafamiliar	

Ministerio de Trabajo						
Tratados y Convenios	Leyes	Reglamentos y Decretos	Planes	Proyectos	Programas	Políticas Públicas
Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ratificados por Costa Rica.	Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (N° 1860) y sus reformas, normativa	Reglamento de Reorganización y Racionalización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1508-TBS)	Plan Operativo 2015	Proyecto Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores	Programa Nacional de Ayuda a la Microempresa	N°013-2015-MTSS Política Nacional de Salud Ocupacional

Ministerio de Trabajo						
Tratados y Convenios	Leyes	Reglamentos y Decretos	Planes	Proyectos	Programas	Políticas Públicas
	conexa o supletoria.					
Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948	Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares y su Reglamento.	Reglamento Autónomo de Servicio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Aportes del Sector Trabajo al Desarrollo Económico del País.	Proyecto de Desarrollo Sostenible y Conservación del Medio Ambiente	Programa de Recreación Laboral	Política para la prevención y abordaje VIH y el SIDA
Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1948	Código de Trabajo, sus reformas y normativa conexa o supletoria.	Reglamento sobre la jornada nocturna de las mujeres. Decreto ejecutivo N°26898-MTSS. Publicado en la gaceta N°96 del miércoles 20 de mayo del año 1998	Guía Técnica de Manuales de Procedimientos		Programa de Educación Laboral	Políticas de Seguridad Informática del MTSS
Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969	Código de la Niñez y la Adolescencia, normativa conexa o supletoria.	Reglamento general de los riesgos del trabajo. Decreto ejecutivo N°13466-TSS.	Plan de Gestión Ambiental del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social -2015-2019		Programa Nacional de Teletrabajo guía para implementar el teletrabajo en las instituciones públicas en el marco del Decreto N° 3	
Convenio sobre discriminación (empleo y ocupación), 1958	Ley N°4229 del 11 de diciembre del año 1968. Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales.	Manual Normas Habilitación Personas Discapacitadas.pdf (decreto)	Plan de Mejoras Índice de Gestión		Programa EMPLÉATE	
Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949	Ley N°7600. De igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Rige a partir del	Reglamento 26898 MTSS Jornada Nocturna Mujeres.pdf	Plan de Metas Sectoriales		Programa Nacional de Empleo (PRONAE)	

Ministerio de Trabajo						
Tratados y Convenios	Leyes	Reglamentos y Decretos	Planes	Proyectos	Programas	Políticas Públicas
	29 de mayo del año 1996.					
Convenio sobre el servicio del empleo, 1948	Ley N°7739 código de la niñez y la adolescencia. Rige a partir del 06 de febrero del año 1998.	Directriz para la prevención y abordaje del VIH-SIDA en el mundo del trabajo.	Plan Estratégico Institucional 2010-2015		Programa radial del Ministerio de Trabajo	
Convenio sobre el trabajo subterráneo (mujeres), 1935	Ley de construcciones N°833, del 10 de noviembre del año 1982		Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 Alberto Cañas Escalante			
Convenio sobre estadísticas del trabajo, 1985	Ley N°9028 sobre regulaciones al tabaco.					
Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951	Ley N°771. Ley general sobre el VIH-Sida. Rige a partir del 20 de mayo de año 1998					
Convenio sobre la administración del trabajo, 1978	Ley N°2 del 26 de agosto del año 1943 y sus Reformas. Código de Trabajo.					
Convenio sobre la edad mínima, 1973	Ley N°6727 del 9 de setiembre del año 1982 reformó al título IV del Código de Trabajo					
Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970	Ley N°7476 contra el Hostigamiento Sexual, de fecha					

Ministerio de Trabajo						
Tratados y Convenios	Leyes	Reglamentos y Decretos	Planes	Proyectos	Programas	Políticas Públicas
	03 de febrero del año 1995					
Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952	Ley N°8122. Publicada en la gaceta n°167 de fecha 31 de agosto del año 2001.					
Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962						
Convenio de cooperación entre el IMAS, la CCSS para el acceso e intercambio de información, a fin de que de forma conjunta se puedan obtener datos par						
Convenio de cooperación entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Sykes Latin Americam, S.A., para desarrollar procesos de capacitación para						
Convenio de cooperación entre el MTSS y la Universidad Santa Paula, en procesos de inclusión laboral de personas con discapacidad.pdf						
Convenio de marco de cooperación entre el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, la Junta						

Ministerio de Trabajo						
Tratados y Convenios	Leyes	Reglamentos y Decretos	Planes	Proyectos	Programas	Políticas Públicas
de Desarrollo Regional de Zona Sur de la P						
Convenio marco de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Gobernación y Policía para el de						
Convenio entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Instituto Costarricense de Turismo y el Ministerio de Trabajo y Consorcio Cooperativo Red						
Convenio marco de cooperación interinstitucional entre la Universidad Nacional, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Instituto de Fomento						
Convenio de colaboración para el estudio de asuntos laborales suscritos entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Asociación Costarricense						
Convenio entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Organización Internacional del Trabajo, para cooperar						

Ministerio de Trabajo						
Tratados y Convenios	Leyes	Reglamentos y Decretos	Planes	Proyectos	Programas	Políticas Públicas
en la ejecución del Proyecto COS						
Convenio marco de Cooperación entre el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social						
Convenio marco de Cooperación entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Centro de Estudios y Capacitación Cooperativa (CENECOOP)						
Convenio marco de Cooperación entre la Asociación Empresarial para el Desarrollo y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social						
Convenio marco de cooperación interinstitucional IMAS, BPDC, BANCREDITO. MTSS figura como testigo de honor.						
Convenio marco entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Centro Internacional para el Desarrollo del Teletrabajo (CIDTT)						

Ministerio de Economía, Industria y Comercio						
Tratados y Convenios	Leyes	Reglamentos y Decretos	Planes	Proyectos	Programas	Políticas Públicas
convenios con las Municipalidades de Cañas, Bagaces, Tilarán y Liberia, iniciando con un proceso de sensibilización y capacitación sobre Ley 8220	Ley 6054 Ley Orgánica del Ministerio de Economía, Industria y Comercio	Reglamento de la ley Orgánica del Ministerio de Economía, Industria y Comercio	Planes de Mejora Regulatoria institucionales (PMRi)	Proyecto de Ley FOMPRODUCE	Programa “Mi primer empleo”	Política Nacional de Compras Públicas Sustentables
“Convenio marco de cooperación entre la Escuela de Agricultura de la Región Tropical Húmeda (EARTH), AD ASTRA Rocket Company Costa Rica Limitada y el Sistema de Banca para el Desarrollo”	Ley 8220: “Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos”	Decreto N° 34706-MAG-H-MEIC “Ley Reguladora de todas las Exoneraciones vigentes, su Derogatoria y Excepciones”.	Plan de sensibilización y capacitación a los funcionarios municipales 2015	Proyecto de Microfranquicias en Zonas vulnerables	Programa de Microfranquicias: “Emprende una Microfranquicia para una Vida Mejor” en la comunidad de La Carpio	Política Pública de Fomento a las PYME y al Emprendurismo 2010-2014
Convenio de cooperación con el fin de dinamizar la generación de empleos y la articulación efectiva de las Pymes con el mercado institucional del Estado (MEIC-OEA)	Ley 7472 de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor	Reglamento a la Ley N° 9274 “Reforma Integral de la Ley N° 8634, Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo”	Plan Operativo Institucional 2015	Proyecto: “Promoviendo Innovación y Competitividad en MIPYME del Sector Artesanías de Centroamérica (Costa Rica, El Salvador y Guatemala)”	Programa “Un Pueblo, Un Producto”	Política de Fomento al Emprendimiento de Costa Rica 2011-2018
Convenio de cooperación entre MEIC y Cámara de Comercio, Industria y Turismo de Sarchí (CACITUS)	Ley N° 8634, Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo”	Reglamento a la ley 8220 “Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos”	“Planes Nacionales de Responsabilidad Social Empresarial, Avances, lecciones aprendidas y mecanismos de Cooperación”	Proyecto “Emprende: “Empresarias femeninas en busca desarrollo”	Programa de Formalización a las Microempresas que busca la reducción de las cargas sociales	Política de Simplificación de Trámites 2010-2014
Convenios establecidos con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Economía, Industria y	Ley 8262, Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas	Reforma Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional N° 5525	Plan Nacional de Desarrollo	Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (PROPYME)	Programa de Apoyo Regional	Política pública “Estrategia Nacional de Articulación Productiva 2014-2018



Ministerio de Economía, Industria y Comercio						
Tratados y Convenios	Leyes	Reglamentos y Decretos	Planes	Proyectos	Programas	Políticas Públicas
Comercio, Acueductos y Alcantarillados y el Instituto Nacional de Aprendizaje permitirán consolidar opciones de desarrollo para la Región Branca	y Medianas Empresas	del 2 de Mayo de 1974				
	Ley de Planificación Nacional N°5525		Plan Estratégico Institucional 2015	Proyecto de Ley de Protección al pequeño inversionista 2015		

Ministerio de Educación Pública						
Tratados y Convenios	Leyes	Reglamentos y Decretos	Planes	Proyectos	Programas	Políticas Públicas
Convenio MEP/ ICER Maestro en casa (ICER)	Ley N° 7600, Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad	Reglamento a Ley N° 7600, Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad	Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 Alberto Cañas Escalante	Proyecto Aulas Hermanas	Programa de ayudas técnicas para estudiantes con discapacidad	Política Educativa hacia el Siglo XXI
Convenio de Integración para las Personas Refugiadas busca apertura en educación	Ley N° 6227, Ley General de la Administración Pública	Decreto Ejecutivo N° 33411, Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa	Plan de Mejora Regulatoria del MEP	Proyecto Tecnoambientes de aprendizaje en Educación Preescolar	Programa Bandera Azul Ecológica	Políticas de Igualdad de Género de forma integral y sostenida
Convenio para la restitución del salario completo y oportuno a favor de las trabajadoras y los trabajadores de la educación	Ley N° 3481, Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública	Decreto Ejecutivo N° 26180, Reglamento para prevenir, investigar y sancionar el Hostigamiento Sexual en el Ministerio de Educación Pública	Planificación estratégica en gestión integral de los riesgos del MEP 2014-2016	Proyecto Conectándonos	Programa de Becas (FONABE)	

Ministerio de Educación Pública						
Tratados y Convenios	Leyes	Reglamentos y Decretos	Planes	Proyectos	Programas	Políticas Públicas
"Convenio para la Creación del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES)"	Ley N° 2160, Ley Fundamental de Educación	Decreto Ejecutivo N° 5771-E, Reglamento Autónomo de Servicios del Ministerio de Educación Pública	Plan de trabajo y cooperación trianual (2015-2017) MEP-UNICEF	Proyecto Evaluación de las Competencias del Siglo XXI (ATC21s)	Programa Convivir	
"Convenio de cooperación entre el Ministerio de Educación Pública y la Superintendencia de Telecomunicaciones para el equipamiento de centros educativos públicos en proyectos con cargo a Fonatel"	Ley N° 7983, Ley de Protección al Trabajador	Decreto Ejecutivo N° 38170-MEP, Organización Administrativa de las Oficinas Centrales del Ministerio de Educación Pública	Plan Nacional de Formación Permanente, denominado "Actualizándonos"	Proyecto Estrategias de Innovación Didáctica con el Uso de Tecnologías Digitales en la Enseñanza General Básica de Costa Rica	Programa Nacional de Feria de Ciencia y Tecnología	
Convenio de cooperación para el fortalecimiento de la evaluación sistemática y profesional de programas (MEP, IMAS, MIDEPLAN)	Ley N° 7494, Ley de Contratación Administrativa	Decreto Ejecutivo N° 35355-MEP, Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes	Plan de Presupuesto MEP 2016	Proyecto Entre Pares	Programa de Alimentación y Nutrición	
Convenio para prácticas profesionales (SYKES-Cedes Don Bosco-MEP)	Ley N° 7476, Ley contra Hostigamiento o Acoso Sexual en el Empleo y la Docencia.	Decreto Ejecutivo N° 33048, Normas para la aplicación de la Carrera Profesional para las Entidades Públicas cubiertas por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria	Plan de acción que denominados Educar para una nueva ciudadanía"	Proyecto PROEDUCA	Programa Ética, Estética y Ciudadanía	
Convención sobre la Eliminación de todas las formas de	Ley N° 8422, Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento	Decreto Ejecutivo N° 31636-MEP, Reglamento para el	Plan de Educación Especial en Aulas Integradas y Centro	Proyecto Tecnologías de la Información y la	Programa de Gobiernos Estudiantiles	

Ministerio de Educación Pública						
Tratados y Convenios	Leyes	Reglamentos y Decretos	Planes	Proyectos	Programas	Políticas Públicas
discriminación contra la mujer	Ilícito en la Función Pública	Uso, Control y Mantenimiento de Vehículos del Ministerio de Educación Pública	de Enseñanza Especial	Comunicación en la Mediación Andragónica en Jóvenes y Adultos		
convenio INA-MEP para mejorar el intercambio de información entre ambas instituciones	Ley Nº 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública	Decreto Ejecutivo Nº 21, Reglamento del Estatuto de Servicio Civil	Plan de acción institucional "2016: Año de lucha contra el bullying"	Proyecto Profe en c@sa	Programa Escuelas para el Cambio	
Convenio de cooperación entre la Unión Europea (UE) y el Ministerio de Educación Pública (MEP) para apoyar la gestión, los procesos de mediación pedagógica, el equipamiento didáctico y el mejoramiento de infraestructura en 80 colegios costarricenses	Ley Integral para la Persona Adulta Mayor	Decreto Ejecutivo Nº2 , Reglamento General Establecimientos Oficiales de Educación Media	Plan Comunal de Emergencias. Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	Proyecto Te Invito a Leer Conmigo	Programa Nacional de Huertas	
Convenio firmado entre el AYA y el MEP busca crear conciencia sobre la necesidad de utilizar de manera racional y eficiente el recurso hídrico	Ley Nº 7739, Código de la Niñez y la Adolescencia	Decreto Ejecutivo Nº 19113, Reglamento Licencias Especiales Servidores Ministerio Educación Pública	Plan "Movete Disfrutá la Vida" para motivar a los adolescentes de 13 a 15 años a alimentarse más saludablemente y practicar actividad física con regularidad.	Proyecto Yo me apunto	Programa de Servicio Comunal Estudiantil	

Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia						
Tratados y Convenios	Leyes	Reglamentos y Decretos	Planes	Proyectos	Programas	Políticas Públicas
Convención Americana sobre Derechos Humanos	Ley sobre venta de Licores (1936)	Oficialización de la norma para la aprobación del funcionamiento técnico de los programas especializados en tratamiento del consumo del alcohol y otras drogas. No. 35383-S (2009)	Plan Anual de Trabajo	Proyectos de Prevención integral del consumo de alcohol, tabaco y otras drogas en el medio laboral	Programa de Capacitación sobre Alcoholismo y Farmacodependencia	
Convenio con la Caja Costarricense del Seguro Social	Ley No. 5823 (1975)	Política del Sector Salud para el tratamiento de la persona con problemas derivados del consumo de alcohol, tabaco y otras drogas en Costa Rica. Decreto No. 37110-S (2012)	Plan Nacional de Desarrollo	Centro de Informática y documentación – La biblioteca del IAFA	Programas Escolares de Prevención “Detección e intervención temprana”, “Aprendo a valerme por mí mismo”, “Recursos para las aulas”	
Convenio marco para el Control del Tabaco	Ley General de la Salud Ley No. 5395 (1973)	Reglamento sobre regulación y control de la propaganda de bebidas alcohólicas. No. 5489 (1974)	Plan y Presupuesto Anual		Programas para empresas “Entornos libres de humo”	
Convenio para la creación del Centro de Estudios sobre Alcoholismo CESA	Ley de Creación del IAFA. Ley No. 7035 (1986) No vigente	Reglamento a la ley general de control de tabaco y sus efectos nocivos en la salud. No. 37185 (2012)	Plan Operativo Institucional *POI 2016		Programas de prevención, tratamiento y rehabilitación de problemas asociados al consumo de sustancias psicoactivas	

Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia						
Tratados y Convenios	Leyes	Reglamentos y Decretos	Planes	Proyectos	Programas	Políticas Públicas
Universidad Nacional – Espacio Libre de Humo	Ley Orgánica del Ministerio de Salud No. 5412 (1974)		Plan Integral de Protección y amparo de la población adulta mayo, niñas y niños en riesgo social		Programas Nacionales Multisectoriales	
Convenio con el Ministerio de Educación Pública – Terapias y actividades	Ley de Tránsito por Vías Públicas y Terrestres No. 7331 (1993)		Plan Estratégico Anual		Programa del Tratamiento del Consumo de Drogas en Costa Rica *PROCCER	
Convenio de cooperación con el IAFA – Programa de capacitación sobre Alcoholismo y farmacodependencia	Creación de cargas tributarias sobre licores, cervezas y cigarrillos para financiar un plan integral de protección y amparo de la población adulta mayor, niñas y niños en riesgo social, personas discapacitadas abandonadas, rehabilitación de alcohólicos y farmacodependientes, apoyo a las labores de la cruz roja y derogación de impuestos menores sobre las actividades agrícolas y su consecuente sustitución No. 7972 (1999)				Programas de Espacios Libres de Humo de Tabaco en Costa Rica	
	Reforma de la Ley Orgánica del Ministerio de Salud, N° 5412, para el otorgamiento de personalidad					

Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia						
Tratados y Convenios	Leyes	Reglamentos y Decretos	Planes	Proyectos	Programas	Políticas Públicas
	jurídica instrumental al Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia. No. 8289 (1973)					
	Ley General de Control del Tabaco y sus efectos nocivos para la salud. Ley No. 9028 (2008)					
	Ley Regulación y Comercialización de Bebidas con contenido alcohólico No. 9047 (2012)					

Instituto Nacional de Aprendizaje						
Tratados y Convenios	Leyes	Reglamentos y Decretos	Planes	Proyectos	Programas	Políticas Públicas
Convenios entre el INA y entes Internacionales (Brasil-Colombia-España-Holanda-Israel-Japón)	Ley n° 20.126 Creación del Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología Hídrica (incyth) – año 1973	Reglamento Autónomo de Servicios	Plan Operativo Institucional 2015	Proyecto de Atención de poblaciones juveniles	Programas de Formación	
Convenio con la Universidad Técnica Nacional	Ley n° 23.877 Innovación Tecnológica	Reglamento de Adquisición del INA	Plan Mejora Reguladora Institucional 2016	Proyecto de Atención a poblaciones trabajadoras		
Convenio con CUNLIMON Colegio Universitario de Limón	Ley n° 25.467 Ciencia, Tecnología e Innovación	Reglamento de Apoyo Educativo	Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018	Proyecto de Atención a necesidades de SCFP a través de Certificación Profesional		

Instituto Nacional de Aprendizaje						
Tratados y Convenios	Leyes	Reglamentos y Decretos	Planes	Proyectos	Programas	Políticas Públicas
Convenio con Universidad Fidélitas	Ley n° 25.438 Protocolos	Reglamento de Ayudas Económicas a personas participantes en Servicios de Capacitación y Formación Profesional del INA	Plan Estratégico Institucional 2011-2016	Proyecto de Continuidad a más de 700 servicios de capacitación y formación profesional		
Convenio INA-MEP		Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes en la Formación Profesional		Proyecto de Atención a personas y grupos organizados en servicios de capacitación de formación profesional específicos y asesorías		
Convenio INA-TEC		Reglamento de Junta Directiva del INA		Proyecto de Servicio de capacitación y formación profesional dirigidos a personas con necesidades educativas especiales o con alguna discapacidad		
Convenio INA-ACOPROT *Asociación Costarricense de Profesionales en Turismo		Reglamento de Participantes en Servicios de Capacitación y Formación Profesional				
Convenio INA-UCR		Reglamento de Uso de Recursos Informáticos				
Convenio INA-UNA		Reglamento a la Ley para Prevenir, Investigar y				

Instituto Nacional de Aprendizaje						
Tratados y Convenios	Leyes	Reglamentos y Decretos	Planes	Proyectos	Programas	Políticas Públicas
		Sancionar el Hostigamiento Sexual en el Instituto Nacional de Aprendizaje				
Convenio INA- INVENIO *Universidad Invenio Instituto Invenio de Tecnologías Emergentes		Reglamento del Sistema de Capacitación y Formación de Servidores				